



CRV-XII-27-19

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL XII

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Junio-noviembre 2019*

Ponencia presentada por
Salvador Moreno Pérez

“LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI”

Junio 2019

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI

Salvador Moreno Pérez¹

Resumen

El objetivo del trabajo es presentar los desafíos legislativos e institucionales con la entrada en vigor, en septiembre de 2018, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Es un trabajo descriptivo, para abordar el problema. En primer lugar se revisan los antecedentes de reforma política del Distrito Federal que permitió la transformación a Ciudad de México; enseguida se muestran algunos indicadores que enfatizan la importancia de la capital y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el contexto nacional; en la siguiente sección se describen los aspectos torales de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como las controversias constitucionales que generó y sus resoluciones. Por último, se mencionan los retos y desafíos para la gestión institucional de la ciudad capital, con la entrada en vigor de su Carta Magna y el nuevo gobierno.

¹ Miembro de la Redipal. Es sociólogo egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana, cursó la maestría en Desarrollo Urbano en El Colegio de México. Cuenta con diplomados en Evaluación de Programas Públicos; regulación económica, de opinión pública y comunicación política. Fue Jefe de Departamento en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Desde noviembre del 2005 ingresó mediante concurso del Servicio Profesional de Carrera como investigador, en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados donde se ha especializado en los temas de desarrollo urbano, coordinación metropolitana, legislación urbana y metropolitana, desarrollo regional, migración, infraestructura y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx , salvador.m.cesop@gmail.com

Antecedentes

El 5 de febrero de 2017 fue publicada la Constitución Política de la Ciudad de México. Desde ese momento fue cuestionada por diferentes actores, principalmente por académicos e instituciones públicas. La Carta Magna de la Ciudad de México fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por razones jurídicas, pero principalmente por invasión de competencias federales (Gracia, 2018).

Al inicio de la administración de Enrique Peña Nieto se firmó el *Pacto por México*, la reforma política del entonces Distrito Federal formó parte de los “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”. En el compromiso 91 se estableció que se impulsaría la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal.

Para lograrlo se propuso instalar una mesa nacional de negociación para acordar sus términos. Los temas de la agenda fueron los siguientes: a) se definiría el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República; b) se dotaría de una Constitución propia al Distrito Federal; c) se revisarían las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; d) en el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsaría la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación y e) se definiría un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República.

Ese proceso concluyó con la publicación de la reforma constitucional en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016. Dicha reforma, entre otras disposiciones, logró cambiar la denominación del Distrito Federal por la actual Ciudad de México, las bases organizativas de la Ciudad se encuentran en el artículo 122 de la Constitución Federal (Carbonell, 2017: 17).

La Reforma Política del Distrito Federal

La reforma política del Distrito Federal consistió en la modificación de 46 artículos, así como la derogación de algunos párrafos y fracciones del artículo 76 y 105 constitucionales. El artículo 122 de la Carta Magna establece que “La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”.

En el cuadro 1 se presentan los principales cambios derivados de la reforma constitucional.

Cuadro 1. Comparativo de la Ciudad de México antes y después de la reforma de 2016

Distrito Federal (antes de la reforma)	Ciudad de México (después de la reforma)
Naturaleza jurídica	
La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de la República (art. 44)	La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de la República (art. 44)
Gobierno	
Poderes Federales Poder Legislativo del Distrito Federal	Poderes Federales Poder Legislativo de la Ciudad de México
<ul style="list-style-type: none"> • Asamblea Legislativa del Distrito Federal (como órganos locales no como Poder). 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislatura de la Ciudad de México (Congreso local).
Ejecutivo	
Jefe de Gobierno del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Jefe de Gobierno de la Ciudad
<ul style="list-style-type: none"> • La ALDF establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa. ▪ El Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldías órganos político-administrativos <ul style="list-style-type: none"> ▪ Integradas por Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años.
Coordinación metropolitana	
Los diferentes gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas.	La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana establecerán los mecanismos de coordinación.
Marco normativo	
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Constitución Política de la Ciudad de México

Fuente: Elaboración propia con base en el "Artículo 122" *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México; ALDF, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, 1994.

La importancia de la reforma constitucional descrita radica en que modificó la naturaleza jurídica política de la ciudad de México. Se cambió la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México y otorgó a los ciudadanos de la Capital la posibilidad de elaborar -a través de una Asamblea Constituyente electa democráticamente- una constitución propia y asumir la responsabilidad de los destinos de la Capital (Layne, 2018: 76).

La importancia de la Ciudad de México en el contexto nacional

La ciudad de México se mantiene como una de las entidades más importantes por su carácter de capital del país y sede de los Poderes de la Unión. No obstante, algunos

estudios señalan que en años recientes su relevancia nacional se ha venido matizando. Así lo demuestra el estudio de Ibarra y Dosal que incorporan factores demográficos, sociales y económicos para explicar la “decadencia” de la Ciudad de México como centro propulsor del desarrollo nacional (Ibarra y Dosal, 2016).

Uno de los indicadores que refleja la disminución de la importancia demográfica de la Ciudad es el porcentaje de población con relación al total nacional. En 1970 representaba 14.3% en tanto que en 2015 fue de 7.5%, alrededor de 9 millones de habitantes.

El estudio en comento revela la pérdida de importancia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ya que las ventajas de localización geográfica de los productores nacionales se desplazan hacia lugares con menos deseconomías de aglomeración o hacia las fronteras y costas o a lugares más cercanos al mercado norteamericano (Ibarra y Dosal, 2016: 5).

Los autores aludidos también advierten sobre la disminución del peso de la Ciudad de México en el entorno nacional, al respecto señalan: la caída del Producto Interno Bruto; la disminución de las percepciones per cápita; la disminución del producto manufacturero lo que da origen a un proceso de desindustrialización; desaceleración de la inversión pública y un desplome en las participaciones federales.

Otro especialista en la materia, Jaime Sobrino enfatiza la importancia del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) en ciertos sectores de la actividad económica, como el de servicios profesionales y financieros. Agrega que el Distrito Federal destaca por la mayor eficiencia en la generación de recursos propios, no obstante, no es la entidad más beneficiada de los ingresos públicos federales (Sobrino, 2015).

A pesar de la disminución de su relevancia con el paso del tiempo, territorialmente la Ciudad de México es la entidad más pequeña del país, sin embargo, ocupa el segundo lugar nacional en población y forma parte de aglomeración metropolitana con mayor número de habitantes. Al fungir como capital del país conjuga un gran número de actividades y servicios. El suelo para urbanizar es escaso y caro; el crecimiento ejerce una presión sobre el suelo de conservación y la consecuente degradación y pérdida ambiental.

Otros estudios destacan la importancia de la capital con relación al proceso de globalización, donde la ciudad se está transformando de una metrópolis nacional hacia una "bisagra" entre la economía mexicana y la economía global con implicaciones para la

estructura económica, social y espacial de la Zona Metropolitana de Ciudad de México (ZMCM) (Parnreiter, 2002).²

Existe la expectativa de la que Constitución Política de la Ciudad de México, además de ampliar los derechos ciudadanos, facilite la ausencia de una estrategia de desarrollo económico y metropolitano.

Los aspectos principales de la Constitución Política de la Ciudad de México

El 5 de febrero de 2017 se publicó la Constitución Política de la Ciudad de México después de la instalación y funcionamiento de un Constituyente local. La nueva constitución política de la capital entró en vigor el 17 de septiembre de 2018.

La Constitución de la ciudad de México representa un hito en la historia de la capital porque se configura como entidad federativa con autonomía de la federación para establecer su gobierno. Después de los sismos de septiembre de 2017 se perfila una nueva etapa en la definición de la política urbana y en la configuración de la propia ciudad.

La Constitución de la Ciudad de México se integra por 71 artículos concentrados en ocho títulos: I) Disposiciones Generales; II) Carta de Derechos; III) Desarrollo Sustentable de la Ciudad; IV) de la Ciudadanía y el Ejercicio Democrático; V) de la Distribución del Poder; VI) del Buen Gobierno y la Buena Administración; VII) del Carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos; y VIII) de la Estabilidad Constitucional.

En el título primero se destacan los principios rectores de la Constitución como la dignidad humana; se consideran principios de la Ciudad de México: el respeto a los derechos humanos; la función pública apegada a la ética, la austeridad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; la función social de la ciudad entendida como la garantía del bienestar de los ciudadanos en armonía con la naturaleza; y el ejercicio del poder basado en la buena administración.

Otro de los aspectos novedosos de la Constitución es la garantía del Derecho a la Ciudad entendido como el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad; como derecho colectivo (artículos 12 y 13).

Como parte del derecho a la ciudad habitable, la Constitución reconoce a los animales como seres sintientes y con derecho a recibir trato digno; su tutela es responsabilidad común, y se deja a la legislación secundaria la determinación de las medidas de protección. También se considera el derecho a un medio ambiente sano; a la

vía y espacio público; el derecho a la movilidad y al tiempo libre. No son menos importantes los derechos a una ciudad segura y a la convivencia.

El título tercero de la Constitución se refiere al desarrollo sustentable de la ciudad y consta de un capítulo único sobre desarrollo y planeación democrática de la ciudad y comprende 6 artículos del 15 al 21.

Establece que la planeación en la Ciudad será democrática y participativa para lograr la transformación económica y el desarrollo sustentable. Los instrumentos de la planeación son: el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México; el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales: los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas.

Todo el sistema de planeación pasa por un Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad, órgano con autonomía técnica y de gestión con personalidad jurídica y patrimonio propio. Entre sus principales funciones destaca la elaboración y seguimiento del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial. Por ordenamiento territorial se entiende la utilización racional del territorio y recursos para preservar el hábitat.

En lo que corresponde al medio ambiente de la ciudad una acción relevante es la creación de un sistema de áreas naturales protegidas; la reducción de la huella ecológica mediante una estructura urbana compacta y vertical; el de energías renovables; movilidad colectiva no motorizada; incremento de áreas verdes, la protección de la atmósfera, la recuperación del suelo; la garantía del derecho a un medio ambiente sano, que incluye la prevención y reducción de la generación de residuos sólidos, de manejo especial y de materiales peligrosos. No se permite la privatización y concesión de los servicios públicos de recolección y tratamiento de residuos sólidos.

Apartado especial mereció la gestión del agua, al respecto el gobierno de la ciudad garantizará la disposición y distribución diaria, continua, equitativa, asequible y sustentable del agua de calidad, así como el saneamiento de aguas residuales.

El Gobierno abastecerá el agua sin cargos a las viviendas en zonas urbanas que carezcan de conexión a la red pública; así como tarifas diferenciadas y progresivas de acuerdo al consumo; reducción de fugas; captación de agua pluvial, el tratamiento y reutilización de aguas para su uso y para revertir la sobreexplotación de los acuíferos, entre las más importantes.

En lo que toca a la regulación del suelo la Constitución reconoce la función social del suelo. Las áreas no urbanizables se establecerán en el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México y el Programa General de Ordenamiento Territorial.

De gran importancia es el privilegio del interés público en el desarrollo de obras y proyectos urbanos, públicos o privados. Las políticas en la materia procurarán minimizar las afectaciones sociales y económicas.

El territorio de la Ciudad de México se clasificará en suelo urbano, rural y de conservación. Las leyes y los instrumentos de planeación determinarán las políticas, instrumentos y aprovechamientos que se podrán llevar a cabo conforme a las siguientes disposiciones: en el suelo de conservación, se promoverá la compensación o pagos por servicios ambientales y se evitará su ocupación irregular; en el suelo urbano se privilegiará la vivienda, la densificación sujeta a las capacidades de equipamiento e infraestructura y servicios ambientales.

Los cambios en los usos del suelo serán regulados por el gobierno de la Ciudad y el Congreso en los casos de alto impacto y considerando los principios de transparencia y máxima publicidad.

Otro elemento fundamental en el ordenamiento territorial es la vivienda como componente esencial del espacio urbano, de la vida comunitaria y del bienestar de las personas y las familias.

La Carta Magna de la Ciudad reconoce la producción social y privada de vivienda. La política sobre la materia se enfocará a la construcción de la vivienda que atienda a la población de menores ingresos y otras modalidades como la vivienda nueva, la progresiva, el mejoramiento y consolidación de viviendas en proceso, así como el mantenimiento, rehabilitación y adaptación para personas con discapacidad de las viviendas y unidades habitacionales que lo requieran.

La Constitución reconoce el espacio público como lugar de convivencia y el gobierno dará prioridad a su creación, recuperación, mantenimiento y defensa; además, podrá transmitir el uso, goce o disfrute a los particulares y establecer gravámenes; no se permitirá la ocupación privada de los espacios públicos.

La movilidad y accesibilidad de las personas a través de un sistema integrado de transporte de calidad es otro de los derechos en la constitución con prioridad de los peatones, personas con discapacidad, personas usuarias de transporte público, vehículos privados y transporte de carga.

De los programas y políticas en materia de movilidad destaca la consolidación del transporte público colectivo, el estímulo para el uso de vehículos no contaminantes y el mantenimiento de vialidades.

Los riesgos ocasionados por fenómenos naturales en la Ciudad son una constante, por ello la Constitución establece medidas de prevención y mitigación. Entre las acciones que contempla destaca la elaboración de diagnósticos y atlas de riesgos y la coordinación interinstitucional para la prevención.

Para el logro del bienestar social y la economía distributiva se prevé la implantación de políticas sociales y económicas integrales con la finalidad de garantizar el respeto, protección, promoción y realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La Constitución establece que la memoria y el patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial son bienes comunes, por lo que su protección y conservación son de orden público e interés general.

La coordinación y gestión regional y metropolitana es una prioridad para las personas que habitan la Ciudad. Las autoridades deberán impulsar gradualmente un desarrollo incluyente, funcional y eficiente para los habitantes de la Ciudad de México a través de la coordinación con la Federación, los Estados y Municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Centro del país, coherente con el Sistema de Planeación Nacional y el de la Ciudad de México.

Las autoridades de la Ciudad de México, al participar en organismos metropolitanos, deberán hacerlo corresponsablemente con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad, movilidad, sustentabilidad y calidad de vida en la metrópoli, procurando en todo momento la equidad en la colaboración.

La hacienda de la Ciudad se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera. El gasto y la inversión pública se orientarán a incrementar la infraestructura y el patrimonio públicos, a garantizar servicios de calidad, al impulso de la actividad económica, el empleo, el salario y a la mejora de la calidad de vida de la población.

El Gobierno de la Ciudad, conforme a la ley de la materia, podrá contraer deuda pública para destinarla a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura.

El título cuarto se centra en la ciudadanía y el ejercicio democrático; señala los deberes de las personas en la ciudad; así como los mecanismos de democracia directa

como la iniciativa ciudadana; referéndum; plebiscito; la consulta ciudadana; la consulta popular y la revocación de mandato.

Los resultados de los mecanismos de democracia directa señalados serán vinculantes y obligatorios. Con relación a la democracia representativa se regula las candidaturas sin partido, los partidos políticos y las agrupaciones políticas locales.

El título quinto establece las disposiciones de la distribución del poder. La Ciudad de México adoptará una forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Ciudad de México, la Constitución establece las disposiciones para la integración e instalación del congreso; los requisitos de elegibilidad de los diputados; las competencias del Congreso y la Comisión Permanente.

En tanto que la función ejecutiva se deposita en la Jefatura de Gobierno, la Constitución establece los requisitos para ser titular, las competencias, las acciones en caso de ausencia temporal o absoluta, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en el Tribunal Superior de Justicia integrado por una Sala Constitucional; un Consejo de la Judicatura y Juzgados.

De particular relevancia es el Consejo Judicial Ciudadano integrado por once profesionales del Derecho, que serán elegidos por el Congreso. El Consejo Judicial Ciudadano será el encargado de designar a los consejeros de la Judicatura, así como la propuesta de una terna al Congreso para designar al Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México; también propondrán al Congreso las ternas para elegir a los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.

El Capítulo V contiene las disposiciones sobre los organismos autónomos de la ciudad de México: Consejo de Evaluación de la Ciudad de México; Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; la Fiscalía General de Justicia; el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Electoral de la Ciudad de México; el Instituto de Defensoría Pública y el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

El Capítulo VI contiene los ordenamientos para la integración, organización y facultades de las demarcaciones territoriales y las alcaldías y el Cabildo de la Ciudad de México.

El Capítulo VII trata de la naturaleza pluricultural de la ciudad y reconoce los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

El título sexto se relaciona con el buen gobierno y la buena administración, ésta se garantiza a través de un gobierno abierto, honesto, transparente, profesional, austero que procure el interés público y combata a la corrupción. Para lograr lo anterior es muy importante el servicio profesional de carrera fundado en el mérito.

El combate a la corrupción se lleva a cabo a través de la fiscalización y el control interno a través de un Sistema de Fiscalización Superior con autonomía de gestión, técnica y presupuestal, un Sistema Anticorrupción y un Comité de Participación Ciudadana.

El título séptimo trata del carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos. La Ciudad de México garantizará las condiciones necesarias para el ejercicio de los poderes federales y promoverá acuerdos y convenios con la Federación para asegurar el cuidado de las representaciones diplomáticas, así como los bienes inmuebles y patrimonio de Federación asentados en la Ciudad.

El título octavo versa sobre la estabilidad constitucional. En él se establece la forma en que la constitución puede ser reformada, la progresividad de la Constitución que implica que las leyes pueden reformarse para ampliarse, pero nunca en su menoscabo.

De la revisión de los artículos transitorios de la Constitución en el cuadro 2 se presentan las materias pendientes una vez que entró en vigor la Carta Magna de la Ciudad.

Cuadro 2. Agenda pendiente de la Constitución Política de la Ciudad de México

Pendientes	Fecha de instalación o entrada en vigor
Principio de paridad de género en la integración del Congreso	Elección de 2021
Los diputados (as) podrán ser reelectos para un periodo consecutivo.	Elección de 2021
Los alcaldes y alcaldesas y concejales podrán ser electos consecutivamente para el mismo cargo por un periodo adicional.	Elección de 2021
Derechos y relaciones laborales	1 de enero 2020
➤ Libertad de asociación sindical de todos los trabajadores de la ciudad	
➤ Derecho de huelga garantizado	
➤ Salario remunerador (nunca menor al doble del salario mínimo general vigente en el país)	
Ley para regular el sistema integral de derechos humanos	30 de abril 2019
Leyes constitucionales relativas a la organización y funcionamiento de los Poderes de la Ciudad	31 diciembre de 2017 (aprobación)
Leyes del Poder Legislativo	17 de septiembre de 2017 (entrada en vigor)

Pendientes	Fecha de instalación o entrada en vigor
Leyes del Poder Ejecutivo	5 de diciembre de 2018
Leyes del Poder Judicial	1 de junio de 2019
Consejo Judicial Ciudadano	31 de octubre de 2018
Leyes y adecuación normativa del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México	
Ley de educación de la Ciudad de México	180 días después de la entrada en vigor de la Constitución de la Ciudad de México
Legislación en materia de planeación	30 de abril de 2019 (entrada en vigor)
Instituto de Planeación y Prospectiva de la Ciudad de México	1 de julio de 2019 (instalación)
Ley de planeación	
➤ Plan General de Desarrollo	1 de enero de 2020
➤ Programa de Gobierno de la Ciudad de México y Programa de gobierno de las alcaldías	1 de abril de 2020
➤ Programa de Ordenamiento Territorial y Programas de ordenamiento territorial de las demarcaciones	1 de enero de 2021
Congreso nombrará una comisión técnica para planear y conducir la transición de Procuraduría General de Justicia a Fiscalía General de Justicia	31 de diciembre de 2018
Ley de la Fiscalía General de Justicia	5 de diciembre de 2018 (entrada en vigor)
Designación del Fiscal General de Justicia (Congreso)	30 de abril de 2019
Leyes o modificaciones a los ordenamientos de los organismos autónomos	30 de abril de 2019
Ley de Seguridad Ciudadana	Primer año de ejercicio de la Legislatura
La instalación de I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México	17 de septiembre de 2018 (inicio)
Integrantes de las alcaldías	1 de octubre de 2018 (inicio)
Designación del Consejo Judicial Ciudadano	31 de diciembre de 2018
Instalación de las delegaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en cada una de las demarcaciones	1 de enero de 2020
Ley de relaciones laborales de los entes públicos de la Ciudad de México	31 de julio de 2020
Ley de transparencia en remuneraciones, prestaciones a los servidores públicos, salario máximo y austeridad	

Fuente: Elaboración propia con base en “Artículos transitorios”, *Constitución Política de la Ciudad de México*.

Las controversias constitucionales

Después de que la Constitución de la Ciudad fue publicada se presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuatro acciones de inconstitucionalidad y tres controversias constitucionales³. En el cuadro 3 se describen brevemente cada uno de los casos.

Cuadro 3. Controversias constitucionales

Controversia, según actor social	Aspectos generales
Controversia Constitucional de la Consejería Jurídica de la Presidencia.	Entre sus aspectos medulares destaca la invasión a su esfera de atribuciones, entre los motivos se señala la presunta violación e invasión de las atribuciones del Congreso de la Unión.
Controversia Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.	Impugna los artículos 35 y 37 de la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente, reclamando que la participación de un Consejo Ciudadano en la vida interna del Poder Judicial, viola la autonomía e independencia judicial.
Acción de Inconstitucionalidad de la Procuraduría General de la República (PGR). 07/03/2017 Por conducto de Raúl Cervantes Andrade, titular de esa dependencia.	En contra de 39 conceptos jurídicos, con los que busca echar atrás la revocación de mandato porque argumenta que no tiene sustento constitucional; así como invalidar los requisitos para declarar la nulidad de una elección por no concordar con la Constitución del país. También el relativo a las garantías de asociación, identidad, no discriminación e igualdad, libertad religiosa y secreto profesional. Argumenta que la Carta Magna de la Ciudad de México atenta contra las facultades del Congreso de la Unión para legislar sobre la procuración de justicia, justicia para adolescentes, ejecución de sanciones, aguas nacionales, salubridad, política exterior y laboral, entre otras.

³ La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad. Cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y la Ciudad de México a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma. Tomado de: SCJN, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1000/1000471.pdf> (10 de agosto de 2018).

Controversia, según actor social	Aspectos generales
Acción de Inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	Impugna 33 artículos, al señalar que la Constitución local no es clara en cuanto a cómo la autoridad va a cumplir con sus obligaciones.
<p>Acciones de Inconstitucionalidad del partido de MORENA 06/03/2017</p> <p>Por conducto de Andrés Manuel López Obrador, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político.</p>	<p>La primera demanda se refiere a que la nueva Carta Magna no ha sido sometida al referéndum de la ciudadanía.</p> <p>La segunda impugna la designación de los integrantes del Congreso local, que en el texto quedó 50 por ciento electos por mayoría relativa y el otro 50 por la vía plurinominal.</p> <p>Reclaman que no se respetó la cifra de 60 representantes elegidos por la vía de la votación, hecho que “trasgrede las leyes electorales federales”.</p>
<p>Acción de Inconstitucionalidad del partido de Nueva Alianza. 06/03/2017</p> <p>Por conducto de Luis Castro Obregón, presidente del Comité de Dirección Nacional del partido político.</p>	<p>Se pide la invalidez del artículo 54, que establece la figura del Cabildo, un órgano en el que participarán todos los alcaldes y el Jefe de Gobierno.</p>

Fuente: Claudia Gamboa Montejano, Aspectos relevantes de la Constitución Política de la Ciudad de México aprobada, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, México, 2017.

El Ministro Ponente Javier Laynez Potisek, estructuró su estudio en dos grupos: a) las relacionadas con el proceso legislativo y con temas electorales; b) el resto de las impugnaciones presentadas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Las primeras fueron resueltas en su totalidad en la sesión del 17 de agosto de 2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Las segundas se agruparon para su estudio y fallo en 7 grupos mismos que a continuación se enumeran.

Cuadro 4. Impugnaciones presentadas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

APARTADOS	MATERIAS
APARTADO A ¿Puede la ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos?	Derechos humanos
APARTADO B Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias	Uso medicinal del cannabis Derechos sexuales y reproductivos Derecho a una muerte digna Justicia cívica Derechos de migrantes Celebración de tratados internacionales y política exterior Derecho al agua Patrimonio de la Ciudad Ciencia y tecnología Derechos laborales Impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal
APARTADO C Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores	Revocación de mandato Requisitos de reforma a la Constitución Instituto de Defensoría como órgano constitucional Autónomo Requisitos para elegir al Fiscal General Parlamento metropolitano Consejo de la Judicatura local Fijación de tabuladores para remuneraciones Recepción de recursos federales por las alcaldías
APARTADO D Impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos	Derecho a la identidad Libertad de culto y protección especial a minorías religiosas Secreto profesional para periodistas Ajustes a remuneraciones de servidores públicos Libertad de asociación Reconocimiento y protección de estructuras y manifestaciones de convivencia familiar
APARTADO E Impugnaciones relacionadas con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México	Impedimento en asuntos jurisdiccionales y electorales Violaciones graves a derechos humanos Violación al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos
APARTADO F	Parámetro de constitucionalidad local ¹¹ y control constitucional

APARTADOS	MATERIAS
Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México	Medios locales de control de constitucionalidad

Fuente: Ministro Javier Laynez Potisek, Proyecto. Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017. Promoventes: Morena, Partido Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, SCJN, México, 2018, p. 3

En el “Proyecto de sentencia” del ministro Javier Laynez resuelve que son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Procuraduría General de la República y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ello implica que la mayoría de los derechos impugnados de la Constitución de la Ciudad serán avalados.

En el cuadro 5 se presentan de forma muy general la resolución del ministro Laynez sobre las controversias contra la Constitución.

Cuadro 5. Resolución sobre las controversias

Mantienen la legalidad constitucional	Materias inconstitucionales
Ampliar derechos humanos y reconocer nuevos	Integrar el Consejo de la Judicatura con sólo 3 de 7 miembros provenientes del Poder Judicial.
Uso médico y terapéutico de la marihuana.	Facultar al Congreso de la CDMX para legislar asuntos internos de los sindicatos.
Planificación familiar laica, sin estereotipos, científica y diversa.	Que la CDMX preserve el patrimonio arqueológico y paleontológico.
La muerte digna.	Que por mayoría simple del Congreso local no se admita una iniciativa de reforma a la Carta Magna capitalina.
El sistema de justicia penal.	Que el Ejecutivo establezca los tabuladores de sueldos de los funcionarios, que es facultad del Legislativo.
La revocación de mandato a servidores públicos electos a nivel local.	Permitir a la CDH acudir ante el Poder Judicial a reclamar el incumplimiento de recomendaciones.
Regular el procedimiento de reformas a su propia Constitución.	
Crear el Instituto de Defensoría.	
Conformar un parlamento metropolitano con los demás congresos conurbados.	
Proteger el secreto profesional de los periodistas.	
El Consejo Judicial Ciudadano sí puede designar a sus miembros.	

Impedir que el presidente del Tribunal Superior de Justicia presida el Consejo de la Judicatura.
La protección a todas las manifestaciones de convivencia familiar.
La entrega de recursos federales a las alcaldías.
Los derechos a la identidad de los capitalinos.
La libertad religiosa y de culto.
La regulación y facultades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
La regulación que se dio a los medios de control constitucional en la Ciudad.

Fuente: Samuel Adam, "Perfilan en Corte avalar derechos impugnados", *Diario Reforma*, viernes 3 de agosto, *Ciudad*, p. 1

En la sesión de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 21 de agosto de 2018 resolvió que la Constitución de la Ciudad de México sí puede ampliar derechos humanos y reconocer otros que no estén dentro de la Constitución federal. En el segundo día de análisis de las impugnaciones promovidas por la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los partidos Morena y Nueva Alianza contra diversas disposiciones de la Constitución local, los ministros iniciaron la discusión sobre si el Constituyente capitalino tiene la facultad de autorizar el uso médico de la marihuana (Jornada, 22 agosto, 2018: 30)

El proyecto del ministro Javier Laynez Potisek propone determinar que la Constitución de la Ciudad de México sí puede permitir el uso médico al no invadir la competencia federal, ya que su uso será conforme a la legislación federal.

Los desafíos de la gestión institucional de la Ciudad de México

Por muchos años la Ciudad de México no tuvo Constitución Política, lo expertos en constitucionalismo consideraban que los habitantes, por tanto, eran tratados como "menores de edad".

Esa situación cambió a partir de febrero de 2017 y comenzarán a percibirse las transformaciones sustanciales a partir de septiembre de 2018.

Aunque la nueva Constitución no resuelve los problemas que pesan sobre la Ciudad de México, estudios en la materia indican que puede ser un detonador de su crecimiento económico.

Sobre las bondades de la nueva Constitución de la Ciudad, el diputado constituyente Bernardo Bátiz Vázquez destacó que la ciudad ya es una de las treinta y dos entidades de la República, cuenta con sus tres poderes: un Congreso local; un jefe de Gobierno y con su propio Poder Judicial. Además, mencionó el cuarto poder incipiente “el poder popular ciudadano” (Bátiz, 2018: 41).

Según el ministro Javier Laynez Potisek (SCJN, 2018), la Ciudad de México tiene características puntuales que la diferencian de las entidades federativas:

- La Ciudad es la Capital del país y sede de los Poderes Federales.
- La Ciudad está obligada a garantizar el ejercicio de las facultades de los Poderes Federales.
- La Ciudad debe obtener autorización del Congreso de la Unión para contratar financiamientos.
- El presidente de la República tiene la facultad de remover al jefe de la policía capitalina.
- La Ciudad no tiene como base de división territorial a los municipios, sino que cuenta con alcaldías, respecto de las cuales se establecieron toda una serie de disposiciones y regulaciones constitucionales.
- La división competencial entre el gobierno central de la Ciudad y las alcaldías se delega a la Constitución capitalina (mientras que en los Estados la distribución competencial con municipios se determina a nivel constitucional federal).
- El Congreso de la Unión puede legislar en lo relativo a la coordinación entre los poderes federales y locales y la Cámara de Diputados deberá asignar recursos para apoyar a la Ciudad en sus funciones de capital.

Lo anterior según el ministro citado, obedecen al rango constitucional de “soberanos” a los Estados y la “autonomía” de la Ciudad de México.

La Constitución Política de la Ciudad de México garantiza una gran cantidad de derechos; la conclusión de los cambios jurídicos e institucionales que implica, según los artículos transitorios, estarán aplicándose en su totalidad en 2020. El nuevo ordenamiento reviste una gran importancia ya que define la organización institucional de la ciudad.

En general, de la literatura revisada, se pueden citar los siguientes retos que enfrenta la gestión institucional en la Ciudad de México:

- La definición e implantación de estructuras profesionalizadas para la gestión pública en el nuevo Instituto de Planeación y Prospectiva de la Ciudad de México.
- La cooperación entre municipios, alcaldías y entidades federativas para la provisión de servicios, la captación de actividad económica, la inserción en nuevos ámbitos de desarrollo, la planificación y la ordenación del territorio.
- Facilitar una oferta de vivienda asequible, así como de servicios de salud, sociales, culturales y educativos que permitan garantizar los derechos sociales de la ciudadanía y el valor de uso de la ciudad para toda la ciudadanía. De lo que se trata al final es garantizar el Derecho a la Ciudad.
- Articular progresivamente la ciudad a través de una oferta cultural de calidad. En especial, favorecer el sentimiento de pertenencia a la ciudad y los barrios mediante la generación de simbolismo conectado con el patrimonio educativo y cultural.
- La promoción de la ciudad hacia el exterior que desarrolle una imagen fuerte y positiva apoyada en una oferta de infraestructuras y de servicios que atraiga inversores, visitantes y usuarios y que facilite sus “exportaciones”.
- La participación ciudadana, entendida como generadora de capital social y fortalecedora de la capacidad de acción del territorio y no simplemente como participación en el diseño y control de gestión de los presupuestos y servicios públicos.
- El Presupuesto participativo es un mecanismo financiero en el que los ciudadanos deciden sobre el uso, administración y destino de los proyectos de mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en la Ciudad de México. Uno de los retos que enfrenta la nueva administración es el establecimiento de mecanismos de vigilancia para auditar los porcentajes y procedimientos para la determinación, organización, desarrollo, ejercicio y control del presupuesto participativo para que cumpla con los fines establecidos en la Ley.
- En el año 2005, producto de la coordinación y negociación de varios sectores, se logró que la Cámara de Diputados aprobara un presupuesto para el año 2006 de mil millones de pesos para la creación del Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México. A partir de entonces, cada año el Fondo Metropolitano se ha incrementado de forma importante. Uno de los retos de la nueva administración de la Ciudad es mantener e incrementar los recursos del fondo metropolitano.
- En el PEF 2014 se creó un fondo denominado “Fondo de capitalidad” para el entonces Distrito Federal con un monto de mil millones de pesos, que como su nombre lo dice apoyará la Ciudad considerando su condición de sede de los Poderes de la Unión y

capital del país. Otro de los desafíos es mantener los recursos del fondo de capitalidad e incrementarlos.

- Uno de los retos del gobierno de la Ciudad de México es la administración de las plusvalías entendidas como mejoras, medidas de mitigación y o incrementos a la densidad, por parte de empresas inmobiliarias con desarrollos nuevos y se destinarán al mejoramiento del espacio público, infraestructura urbana y en general, de forma prioritaria al entorno de la zona donde se llevó a cabo el desarrollo, de acuerdo a los indicadores de evaluación del Institución de Planeación Democráticas y Prospectiva y de Derechos Humanos.
- En materia de transporte y movilidad el reto es pasar de una planificación condicionada por las infraestructuras de movilidad a un territorio planificado con otros criterios, como el de continuidad con el núcleo compacto. Este debería ser un criterio clave en nuevos desarrollos, la continuidad con el núcleo consolidado, la garantía de conexión (en transporte público, bicicleta o a pie) con las áreas centrales existentes.
- Es necesario transformar el modelo energético en la ciudad. El principal gasto energético se relaciona con la movilidad de personas y mercancías. Además de acciones más o menos puntuales (como el uso de vehículos eléctricos) desde el urbanismo se deben crear las condiciones para que el consumo de energía para movernos sea cada vez menor.
- Finalmente, es imprescindible desarrollar y/o ampliar los mecanismos de coordinación institucional, concertación y mediación a través de acuerdos de carácter vinculatorio con los diferentes niveles de gobierno. Ello implica el fortalecimiento de las instancias de coordinación metropolitana; con acuerdos de carácter vinculatorio y fortalecer su actuación con funcionarios públicos contratados con base en un servicio profesional de carrera que no obedezcan a identidades partidistas para lograr una planeación metropolitana y megalopolitana de largo plazo.

De las acciones llevadas a cabo por la nueva administración 2019-2024 se puede destacar:

- Que la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum Pardo, envió al Congreso capitalino la iniciativa de decreto que crea la Ley de Planeación del Desarrollo

que se confiere a los ciudadanos la responsabilidad de la planeación democrática de la entidad junto con sus autoridades (Jornada, 7 de mayo 2019).⁴

- La iniciativa establece los lineamientos, procedimientos y plazos para la elaboración de los instrumentos del sistema de planeación, así como para la instalación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, encargada de elaborar el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial y para ello deberá promover, convocar e inclusive capacitar a la ciudadanía y a las organizaciones sociales para participar en todas las etapas del proceso de planeación (Jornada, 7 de mayo 2019)
- En el Primer Informe de Gobierno del Gobierno de la República, se reportó que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en coordinación con los gobiernos de la Ciudad de México y de los estados de México e Hidalgo efectuaron mesas de trabajo para impulsar el proyecto de iniciativa de la Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, con el propósito de otorgar facultades para efectuar procesos de coordinación, concertación y colaboración de acciones, planes y políticas en materia de asuntos metropolitanos (Presidencia de la República, 2019: 124).
- A inicio de 2020 organizaciones vecinales se quejan por la lentitud en la legislación y la centralización del instituto que lo alejará de la ciudadanía. Ante lo cual pronostican que una planeación alejada de la opinión de la ciudadanía provocará que sigan los desacuerdos entre las autoridades y la población en proyectos de infraestructura.

⁴ Consultado en La Jornada, martes, 07 mayo 2019, consultado en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2019/05/07/presenta-sheinbaum-iniciativa-de-planeacion-democratica-5927.htm> (5 de septiembre 2019)

Fuentes consultadas

- Bátiz, Vázquez Bernardo (2018), “La Constitución de la Ciudad de México: lo que representa”, *El Cotidiano*, mayo-junio, núm. 203, México.
- Carbonell, Miguel (2017), *Constitución Política de la Ciudad de México*, tirant to blanch, México, 2017.
- Cárdenas, Gracia Jaime (2018), *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis Crítico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, México.
- Ibarra, David y Ricardo Dosal (2016), “La Ciudad de México y su nueva Constitución en el entorno nacional”, *Economía UNAM*, vol. 13 núm. 38, mayo-agosto, México.
- INEGI (2015), *Encuesta Intercensal 2015.Principales Resultados*, México.
- Layne, Potisek Javier, *Proyecto. Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017*, Promoventes: Morena, Partido Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, SCJN, México, 2018.
- Parnreiter, Christof (2002), “Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global”, *EURE* (Santiago), v.28 n.85 Santiago dic. 2002.
- Presidencia de la República (2019), *Primer Informe de Gobierno*, México, 2019.
- SCJN (2018), *Proyecto. Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017. Promoventes: Morena, Partido Nueva Alianza, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de Los Derechos Humanos*, Ponente: ministro Javier Laynez Potisek, México, 2018.
- Sobrino, Jaime (2015), citado en Diego Franco, Martha Schteingart y Vicente Ugalde “Reseña de la Jornada de Discusión sobre la Reforma Política del Distrito Federal”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, Vol. 30, No. 2 (89), mayo-agosto, pp. 383-384

Diarios nacionales

Miércoles 22 de agosto de 2018, *Jornada*, p. 30

Miércoles 22 de agosto de 2018, *Universal* p. 2, sección C

Miércoles 22 de agosto de 2018, *Milenio*, p. 23

La Jornada, martes, 07 mayo 2019, consultado en

<https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2019/05/07/presenta-sheinbaum-iniciativa-de-planeacion-democratica-5927.htm> (5 de septiembre 2019)