

La Constitución de la Ciudad de México

Realidades y retos



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

RECTOR GENERAL
Eduardo Peñalosa Castro
SECRETARIO GENERAL
José Antonio De los Reyes Heredia

AZCAPOTZALCO
RECTOR DE LA UNIDAD

SECRETARIA DE UNIDAD
Verónica Arroyo Pedroza

CUAJIMALPA
RECTOR DE LA UNIDAD
Rodolfo Suárez Molnar
SECRETARIO DE UNIDAD
Álvaro Julio Peláez Cedrés

IZTAPALAPA
RECTOR DE LA UNIDAD
Rodrigo Díaz Cruz
SECRETARIO DE UNIDAD
Arturo Leopoldo Preciado López

LERMA
RECTOR DE LA UNIDAD
José Mariano García Garibay
SECRETARIO DE UNIDAD
Darío Guaycochea Guglielmi

XOCHIMILCO
RECTOR DE LA UNIDAD
Fernando de León González
SECRETARIA DE UNIDAD
Claudia Mónica Salazar Villava

Diseño de portada y formación: Guadalupe Urbina Martínez

Primera edición, 2018

D. R. © 2018, Universidad Autónoma Metropolitana
Prolongación Canal de Miramontes 3855,
Ex-Hacienda San Juan de Dios, delegación Tlalpan,
14387, Ciudad de México.

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida, por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito, de los editores.

Edición no venal
Impreso en México / Printed in Mexico

CONTENIDO

PRESENTACIÓN, Eduardo Peñalosa Castro, Rector General de la UAM	7
INTRODUCCIÓN	9
I. DERECHOS HUMANOS Y SISTEMA DE JUSTICIA	15
II. EL SISTEMA DE PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO URBANO	31
III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	41
IV. CIUDAD PLURICULTURAL	51
V. AGUA, SUSTENTABILIDAD Y MOVILIDAD	59
VI. METRÓPOLI, VIVIENDA Y RECONSTRUCCIÓN	69
SIGLAS	79
GRUPO DE REDACCIÓN	81
PARTICIPANTES EN EL FORO: LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO. REALIDADES Y RETOS	83

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

La Universidad Autónoma Metropolitana, como institución pública, debe estar atenta a los grandes asuntos nacionales con el fin de aportar su visión crítica. Por ello apoyó la propuesta de un grupo de académicos y profesionales que tenían interés en colaborar, desde sus ámbitos de competencia, en el proceso de elaboración de la Constitución de la Ciudad de México a partir de la organización de una serie de foros académicos y la generación de algunas publicaciones durante el periodo 2016-2017.

En los primeros meses de este año, con la participación de sus cinco unidades, la UAM realizó el foro *La Constitución de la Ciudad de México. Realidades y retos*. Durante once sesiones semanales, se reunieron académicos, organizaciones civiles y territoriales, y personas con experiencia en la función pública, quienes debatieron sobre las restricciones y los alcances que tendrían las leyes derivadas de la Constitución de la Ciudad de México. Estos debates se sistematizaron, y a partir de ello, un grupo de especialistas se encargaron de desarrollar más específicamente los alcances de las propuestas para plasmarlas en el texto que ahora presentamos.

El documento *La Constitución de la Ciudad de México. Realidades y retos*, está dividido en seis secciones:

- I. DERECHOS HUMANOS Y EL SISTEMA DE JUSTICIA
- II. EL SISTEMA DE PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO URBANO
- III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- IV. CIUDAD PLURICULTURAL
- V. AGUA, SUSTENTABILIDAD Y MOVILIDAD
- VI. METRÓPOLI, VIVIENDA Y RECONSTRUCCIÓN

En cada una de ellas, se da cuenta de los principios y valores que postula la Constitución de la Ciudad de México sobre los diversos temas de las principales inquietudes que se podrían derivar, y de las propuestas que

elaboró el foro para atenderlas y fortalecer la realización del mandato constitucional.

En el foro convocado por la UAM contamos con la participación de académicos, tanto de nuestra Universidad como de otras instituciones de educación superior, de miembros de organizaciones de la sociedad civil y personalidades públicas. Queremos agradecer, particularmente, la participación entusiasta de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, a través de su director; así como la colaboración del Director de Investigación de la CEPAL México y Centro América.

El proceso legislativo que habrá de seguir es arduo y complejo. Requiere, para mantener el sentido del texto constitucional, un diseño unitario; de lo contrario dejarlo sólo a los acuerdos en las distintas comisiones, sin que éstas respondan a una estrategia común, segmentaría y modificaría la arquitectura legislativa e institucional que la Constitución previó. Cada una de las leyes deberá ser concebida como parte de un engranaje. No se trata de la actualización de la gestión pública, sino de su rediseño.

La perspectiva integral que reclama la legislación sobre el texto constitucional, deberá tener a los derechos humanos como piedra angular y como práctica continua la participación de la ciudadanía, con el fin de asegurar el escrutinio y, sobre todo, la deliberación pública, que dará paso a una nueva relación entre gobierno y sociedad.

Con este interés la UAM presenta las propuestas para el enriquecimiento de la vida pública de toda la sociedad y, particularmente, para las personas que legislarán y gobernarán la Ciudad de México. Así deseamos contribuir a la apertura del debate público entre gobernantes y gobernados, para estar a la altura que demanda la expansión de la democracia, de los derechos y del desarrollo de nuestra Ciudad y de nuestro país.

Eduardo Peñalosa Castro
RECTOR GENERAL DE LA UAM

INTRODUCCIÓN

El 31 de enero de 2017 se abrió un nuevo periodo en la vida pública de la Ciudad de México. Se concluyó una etapa probablemente iniciada el 21 de marzo de 1993, fecha en la que miles de habitantes de esta capital participaron en un referéndum en el cual manifestaron su voluntad de tener los mismos derechos ciudadanos que las demás entidades del país y, por lo tanto, tener la facultad de elegir libremente a sus gobernantes sin la injerencia de la federación.

A partir de este referéndum inicia un largo proceso que tiene como punto de inflexión la reforma política de 1996, consecuencia indirecta del levantamiento zapatista de 1994 en el sureste del país. Tal reforma permitió elegir directamente al gobierno capitalino. La Constitución Política de la Ciudad de México consolida y cierra el ciclo de reformas encaminadas a conquistar los derechos ciudadanos para quienes habitamos la capital del país.

La aprobación del texto constitucional también abre una nueva etapa en la vida pública de la ciudad: la del rediseño de su arquitectura institucional, para que ésta sea capaz de realizar los fines y valores establecidos en su Constitución. Esta nueva etapa será larga y compleja por los desafíos que implica: modificar la cultura organizacional de la administración pública y dar paso a una cultura ciudadana de corresponsabilidad en las tareas públicas para hacer posible la nueva relación entre gobierno y sociedad: condición y consecuencia de la garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la Ciudad, por la del país y por las convenciones internacionales de las que el Estado mexicano es parte.

Asumir los desafíos y las restricciones que plantea renovar la legislación, las instituciones públicas y los modos de relación entre gobierno y sociedad requiere atender el contexto de la ciudad pero también el latinoamericano. *El Contexto de América Latina*. El reclamo democrático que se extendió por toda la región durante la década de los ochenta del siglo anterior, desembocó en la aprobación, en varios países, de nuevas

constituciones. Éstas, a diferencia de las que se aprobaron a principios de aquel siglo, no fueron producto de procesos revolucionarios, pero sí de profundos cambios en los regímenes políticos mediante procesos democráticos fundamentados en la legislación previa. Destacan dos elementos comunes a estos textos: la afirmación de los derechos humanos como principio rector de los fines a realizar y la incorporación de la participación ciudadana como elemento básico de la democracia.

Algunos años más tarde, en los ámbitos nacionales, se generaron cambios locales en las grandes metrópolis; a fines de los noventa, varias de estas ciudades transformaron sus estatus jurídico-políticos, dando paso al estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de São Paulo, de Bogotá y de la propia Ciudad de México, entonces Distrito Federal. Lo que podría tener relación con el fenómeno que algunos denominan *el surgimiento de las Cuasi Ciudades-Estado*, mismo que da cuenta del papel que las metrópolis tienen en el proceso de globalización.

Pese a que el proceso de la Constitución de la Ciudad de México no puede igualarse con las transformaciones nacionales latinoamericanas, está familiarizado con éstas por su manera de responder a las demandas de la democracia, el desarrollo y los derechos de sus sociedades; sin embargo, lo ocurrido en la Ciudad de México no fue ni una revolución ni el producto de un cambio drástico en las relaciones de poder, sino un proceso de consolidación de los derechos conquistados por su sociedad.

El contexto de la Ciudad de México. En las últimas décadas del siglo xx se operó otro proceso transformador que repercutió sobre la Ciudad de México: el cambio del modelo económico nacional en los ochenta. La orientación seguida desde los cuarenta, basada en la industrialización gradual por medio de la sustitución de importaciones, se abandonó a la vez que sucedía el giro financiero y comercial hacia el mercado mundial con el consecuente cambio en la estructura productiva nacional y la reubicación de las empresas en el centro-norte y norte del país. Con ello la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) quedó desplazada como eje principal de la economía nacional. La Ciudad de México vio drásticamente modificada su estructura productiva y ocupacional, desplazándose, ambas, del sector secundario al terciario y reduciendo su participación en el producto nacional; a consecuencia de ello, se efectuó la reubicación de su población en el territorio de la capital, lo que dio lugar a nuevos retos en el ámbito de la distribución de los servicios básicos para la población.

No está de más referir que la Ciudad de México ha sido escenario de buena parte de las manifestaciones sociales más importantes ocurridas en el país durante la segunda mitad del siglo xx, asimismo, ha sido el sitio donde se han establecido varias organizaciones de la sociedad civil. No es extraño entonces que las demandas de redistribución o de reconocimiento provenientes de la ciudadanía, se expresen en clave de derechos humanos.

El reclamo democrático de la Ciudad de México se ubica así en un contexto local que ha demandado alternativas económicas y sociales ante los cambios experimentados, por otro lado, los cambios exigidos se ubican en un contexto de rediseño institucional llevado a cabo en varios países y metrópolis de América Latina, así como en una búsqueda de opciones para contrarrestar el desplazamiento de las fuentes productivas locales y de expansión de los derechos exigibles por parte de la sociedad.

Las tendencias del contexto se consignaron en el texto constitucional. El reconocimiento del papel angular de los derechos humanos y su repercusión sobre la impartición y administración de justicia, el reclamo ciudadano de intervención en los asuntos públicos a través de las diversas formas sociales de agregación (civiles, comunitarias, sociales, de pueblos originarios); la preocupación por la sostenibilidad del desarrollo, el hábitat, el territorio, son algunos de los principales asuntos que se incorporaron al texto constitucional.

Mención aparte requiere la planeación. Ante la incertidumbre causada por la redefinición de las funciones del Estado y por el fracaso de los modelos ideológicos que sostenían como solución a todo problema público la reducción en las responsabilidades públicas de los gobiernos y su sustitución por el mercado, se da en el horizonte de América Latina, una atención especial a la planificación; la necesidad de enfocar la mirada más allá de la inmediatez de los fenómenos y más allá de los vaivenes de la alternancia inherente a la democracia.

El plan de desarrollo a veinte años es un instrumento planificador que pretende rebasar los compromisos e intereses de los gobiernos en turno, este plan, si bien reconoce que todo gobierno tiene derecho de encauzar las acciones públicas en su período, no otorga a dicho gobierno el monopolio de las decisiones, ya que tiene que someterse a un marco general de mediano plazo que evita que la sociedad pague los costos por las decisiones tomadas en un período gubernamental.

En esta nueva etapa, la Constitución de la Ciudad de México se enfrenta al desafío fundamental de su puesta en práctica a través de un

proceso legislativo respetuoso de su mandato, lo que obliga a que la elaboración de las leyes se someta a algunos principios fundamentales para fortalecer la vida pública de la ciudad:

- 1.- Los derechos humanos como fundamento de la acción pública, en la legislación, en el ejercicio de gobierno, en la planificación, en la gestión y en la evaluación de lo realizado.
- 2.- El rediseño de la arquitectura institucional, necesaria para el cumplimiento de los derechos, que requiere de relaciones de colaboración y complementariedad entre los diversos órganos de gobierno, así como nueva actitud y capacidades por parte de los funcionarios, para tener una perspectiva integral y no segmentada de atención a los problemas públicos.
- 3.- La ubicación del ciudadano como portador de derechos y no como peticionario, con capacidad para exigir al gobierno: prestaciones, razones de sus acciones y con el derecho a intervenir en las decisiones públicas. El ciudadano se ubica también en un territorio frente al cual hay obligaciones públicas para alcanzar su sustentabilidad, su seguridad y su movilidad.

Todo lo anterior requiere que el proceso legislativo sirva para otorgar estabilidad a la Constitución de la Ciudad de México, por realizarse en los próximos tres años, y que sea planeado también de una manera integral, ya que no se pueden pensar las leyes como temas aislados —competencia de cada comisión y promovida por cada secretaría de gobierno— sino como componentes de un edificio legislativo, construido de cara y con participación de la sociedad, con un Congreso que haga efectivo el *parlamento abierto* y que establezca un proceso articulado para la aprobación de las leyes.

No podemos omitir que frente a lo promisorio de la Constitución de la Ciudad de México hay situaciones que nublan el horizonte, como lo son las acciones de inconstitucionalidad solicitadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por organismos federales y por el poder judicial local, sobre los más diversos temas que, de ser concedidos, mutilarían no sólo el edificio constitucional, sino también los derechos ciudadanos de los habitantes de esta ciudad.

Quienes participamos en el foro La Constitución de la Ciudad de México —convocado por la Universidad Autónoma Metropolitana— académicos, líderes de organizaciones de la sociedad civil, personas con

experiencia o presencia en la función pública, y constituyentes, quisimos presentar este primer resultado de nuestras reflexiones compartidas, para contribuir también a desatar el proceso de discusión pública que ha de acompañar, tanto las iniciativas del ejecutivo, como las deliberaciones del primer Congreso de la Ciudad de México, así como para manifestar nuestra voluntad de continuar fortaleciendo al rediseño de la arquitectura de la vida pública, mediante la participación en los espacios que la práctica del Parlamento y Gobierno abiertos pongan a disposición de la ciudadanía. De esta manera, representantes y ciudadanos podremos enviar la señal necesaria de que pretendemos toda la Constitución porque tenemos capacidad y voluntad para realizarla.

Ciudad de México, verano del 2018.

La envergadura de la Reforma de 2011 de la Constitución Federal radica en que su propósito fue fortalecer la obligación de todos los poderes públicos y órdenes de gobierno de respetar, proteger y garantizar los derechos, así como el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos (Exposición de motivos, Proyecto de Ley de la Ley reglamentaria de los artículos 1° y 133 constitucionales). Para la ejecución de esta tarea fueron instalados una Comisión y un Consejo Ciudadano, que tuvieron como tarea inicial la propuesta de una Ley de Derechos Humanos que, como ley supletoria, contribuiría a regularizar todos los asuntos, sin embargo, en la actual encomienda de armonizar el quehacer de los tres poderes y las diversas instancias que los componen a la lógica y a las exigencias establecidas en los nuevos contenidos del primer Título constitucional, los resultados hasta ahora han sido nulos o poco significativos.

La Ciudad de México retoma en esta ocasión e incorpora en su nuevo constitucional una serie de dispositivos inspiracionales que podrían hacer que esta implementación resulte mucho más fructífera, aunque en sus contradicciones, dadas las tensiones propias de su elaboración.

I. DERECHOS HUMANOS Y SISTEMA DE JUSTICIA

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) contó con cuatro fuentes primordiales que hicieron posible la incorporación, al nivel más alto, de muchos de los estándares de derechos humanos y sistema de justicia: el primero de ellos, el gran número de pactos y convenciones internacionales en esta materia que el Estado mexicano ha firmado y ratificado; el segundo, la Reforma Constitucional en Derechos Humanos de 2011; los derechos fundamentales establecidos en el amplísimo marco legal de la Ciudad de México y, por último, la experiencia de pueblos originarios (PBO), agrupaciones ciudadanas y movimientos sociales que, apelando a la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, alimentaron con sus propuestas al proceso constituyente.

La envergadura de la Reforma de 2011 de la Constitución Federal radica en que su propósito fue *fortalecer la obligación de todos los poderes públicos y órdenes de gobierno de respetar, proteger y garantizar esos derechos, así como el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos* (Exposición de motivos. Proyecto de Decreto de la Ley reglamentaria de los artículos 1º y 133 constitucionales). Para la ejecución de esta tarea fueron instalados una Comisión y un Comité Ciudadano, que tuvieron como tarea inicial la propuesta de una Ley de Derechos Humanos que, como ley supletoria, contribuiría a no judicializar todos los asuntos, sin embargo, en la ardua encomienda de armonizar el quehacer de los tres poderes y las diversas instancias que los componen a la lógica y a las exigencias establecidas en los nuevos contenidos del primer Título constitucional, los resultados hasta ahora han sido nulos o poco significativos.

La Ciudad de México retoma esa experiencia e incorpora en su texto constitucional una serie de dispositivos institucionales que posibilitarían que esta implementación resulte mucho más fructífera, aunque no sin contradicciones, dadas las tensiones propias de su elaboración,

complejizadas por las controversias y las acciones de inconstitucionalidad presentadas por organismos federales y por el poder judicial local.

Ante la obligación que la Reforma de 2011 asignó al Estado mexicano para elaborar una Política de Derechos Humanos como una tarea prioritaria, con sus propias características, el proceso en la Ciudad de México puede seguir esta ruta, pese a lo avanzado de sus contenidos e instrumentos, como ya se anotó, pero con el desafío de mantener la esencia de sus leyes secundarias. Temas como “Control de convencionalidad” “Obligaciones del Estado” “Derechos Humanos y legislación” “Derechos Humanos y Políticas Públicas”, “Derechos Humanos y Jurisdicción”, “Mecanismos de Reparación y No repetición”, “Derechos Humanos y Presupuesto” “Derechos Humanos y Planeación”, podrían ser algunos de sus contenidos. Aspectos que, aunque aparecen en la Constitución, dada su dispersión y su mero enunciado, ameritan un instrumento que permita su aplicación.

Presentamos las propuestas en tres subapartados, I. Ejes Principales. Aspecto central de la propuesta, en el cual se ubican: a) Contenidos, b) Mecanismos de Exigibilidad, c) Mecanismos de Justiciabilidad y d) Progresividad. En cada inciso se identifican problemáticas centrales, y se mencionan instrumentos legales para la realización de las propuestas. II. Estrategia legislativa y III. Calendario legislativo.

Ejes principales

Contenidos

➤ Grupos en situación de vulnerabilidad

Problemáticas: Confusión, por falta de definición, entre: grupos vulnerables (art. 8.C), personas en pobreza (art. 9.C.2) y grupos de atención prioritaria (art. 11.A). Sólo éstos están especificados (art. 11.C), y personas en situación de calle.

Propuestas: Se requiere definir y señalar las diferencias entre los distintos grupos aludidos para evitar confundirlos entre sí y para poder determinar las medidas de nivelación con enfoque diferencial, así como las de inclusión y acciones afirmativas.

Debe reconocerse que los grupos pueden experimentar al mismo tiempo distintas condiciones de discriminación —por causas multifactoriales—

lo que implica recuperar la perspectiva de interseccionalidad (pobreza y discriminación de trato por ser mujer o indígena con discapacidad, por ejemplo), por lo que las medidas para la igualdad varían en los diferentes casos.

Incorporar la perspectiva de interseccionalidad en el establecimiento del Sistema Integral de Derechos Humanos (SIDDHH) y en la determinación de las medidas de nivelación correspondientes.

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos.

➤ Sistema de Bienestar Social

Problemáticas. El principal desafío que enfrenta la legislación en este aspecto es clarificar y armonizar las relaciones que la CPCEMX establece entre diversas instancias. De dichas relaciones se disgregan las siguientes interrogantes: ¿cuál es la relación entre el SIDDHH y Sistema Integral de Asistencia Social (SIAS) con el Sistema de Bienestar Social y Desarrollo Económico Distributivo (SBSDE)? ¿Qué son los sistemas de: *Bienestar social, Desarrollo Social, Protección Social*? ¿Cuál es la relación entre el SIDDHH y el SBSDE y la de ambos con: los sectores responsables del ejercicio de cada derecho y el resto de sistemas: 1) Sistema Integral de Asistencia Social; 2) Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México (SIPINNA); 3) Sistema Integral de Personas Mayores para su atención y prevención del abuso, abandono, aislamiento, negligencia, maltrato, violencia y cualquier situación que implique tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes o que atente contra su seguridad e integridad, y 4) Sistema de Aseguramiento Social. ¿Quién los establece? ¿Cómo se conforman? ¿Quién nombra a los titulares y cómo los hace? ¿De qué órgano dependen?

Propuestas: Sería conveniente que en la ley de planeación se establezcan los tipos de sistemas y subsistemas —funcionales y orgánicos— y que cada ley sectorial establezca su forma concreta, se requiere entonces de definir:

- El órgano que se encargará de ejecutar estos subsistemas, su estatuto administrativo y su relación con el Sistema de Planeación (SP) y el SIDDHH
- El carácter jurídico-administrativo de estos sistemas, su vinculación sectorial y su vinculación con el SIDDHH

- La vinculación del SIDDHH con el SIPINNA
- La vinculación del SIDDHH con el SIAS
- La vinculación del SIDDHH con el SBSDE

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley de Planeación; Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos; Ley del Sistema Integral de Personas Mayores; Ley del Sistema Integral de Asistencia Social; Ley del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México armonizada con las dos primeras.

➤ *Sistema de Asistencia Social a Grupos Prioritarios*

Problemáticas: Existe una tensión entre la garantía de derechos y la *asistencia social a grupos prioritarios*. Lo que propicia confusión entre el establecimiento de medidas para incorporar a los derechos a los grupos prioritarios y hacerlo a través de un SIAS para grupos prioritarios. Se opera la hibridación de formas de pensar el desarrollo social y la garantía de los derechos. ¿Qué implica el sistema de *asistencia social con perspectiva de derechos humanos y resiliencia*? No queda claro ¿qué ley es la que deberá establecer este SIAS?

Propuestas: Definir qué se entiende por asistencia social con *perspectiva de derechos humanos y resiliencia* y señalar su vinculación con los Derechos Humanos (DDHH).

Definir el vínculo entre el SIDDHH y el SIAS y *pensarlo como una estrategia general de nivelación de derechos* para grupos prioritarios.

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley de Planeación; Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos; Ley del Sistema de Asistencia Social.

➤ *Salud*

Problemáticas: La Ley de Acceso a los Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (LSMMMG), aprobada en mayo de 2004. Garantiza el acceso universal gratuito a los servicios médicos disponibles y a los medicamentos asociados que proporcionan los servicios de salud de la Ciudad de México, para las personas residentes que carecen de seguridad social laboral, a las que la LSMMMG concibe como derechohabientes (titulares del derecho a la salud); para hacer efectivo el acceso gratuito al derecho, la LSMMMG obliga a la Asamblea Legislativa a garantizar, en el presupuesto, los recur-

sos suficientes, mismos que no deberán ser menores a los aprobados para la Secretaría de Salud en el año inmediato anterior, más el incremento del índice inflacionario.

Los recursos anteriores se complementan con los del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), amplían las atenciones de tercer nivel de hospitalización y los medicamentos asociados (según convenio con el Seguro Popular de 2004). La LSMMMG orienta el programa sectorial en salud hacia la garantía del derecho a la salud.

En el artículo 9 de la CPCDMX no aparece, de manera explícita, la referencia a los medicamentos gratuitos, si bien quedan implícitos en el tratamiento de las enfermedades se privilegia la atención en zonas marginales frente a la universalidad de acceso al derecho, y se orienta el acceso a la salud con base en lo estipulado en la Ley General de Salud (Sistema de Protección Social en Salud, artículo 77 bis).

Propuestas: Para revertir la sustitución del derecho por el paquete básico de servicios de salud (Seguro Popular), es necesario que en la adecuación que se haga a la Ley General de Salud se exprese claramente la garantía de este derecho, de modo que se ponga de manifiesto que el mandato constitucional del (9D2) incorpora: “la prestación de servicios médicos-sanitarios universales, equitativos, gratuitos, seguros, de calidad...” y que: la atención a la salud incorpora el acceso a los medicamentos en los mismos términos, recuperando así la conquista del derecho a la salud que implica el derecho al acceso gratuito (sin costo alguno, ni anticipado, ni al momento de la atención) a los servicios médicos y medicamentos por parte de las personas residentes en la CDMX que carezcan de seguridad social laboral. Asimismo, es necesario que, una vez llegado a la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, el presupuesto federal se ejerza con enfoque de derechos.

También es importante que se amplíe y cumpla lo establecido en la LSMMMG en los aspectos presupuestales sobre la obligación fiscal de destinar recursos propios a la salud y no a sustituir éstos por los derivados del Seguro Popular, ya que éstos deben ser complementarios. Tal propuesta permitirá avanzar en la integralidad de las atenciones y medicamentos al ampliar el tercer nivel de la prestación de los servicios públicos.

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos; Ley General de Salud de la Ciudad de México.

➤ Sistema Integral de Derechos Humanos

Problemáticas: Actualmente, en el gobierno, prevalece una visión retórica de los DDHH al respecto de su función garantista. Existen diversas formas de concebir los DDHH (carácter promocional contra juridicidad de las normas, entre otras). Además, existe una confusión entre la lógica garantista de los DDHH y el acceso a servicios y transferencias; una tensión entre el carácter universal de los DDHH y el acceso a éstos, únicamente a poblaciones vulnerables.

Asimismo, persiste una tensión entre la “garantía de básicos” de DDHH (niveles esenciales) y la perspectiva progresiva de los derechos. No se entiende en qué consiste la aplicación transversal de los derechos. Hay una herencia clientelar basada en dádivas desde el ejercicio de la función pública que no garantiza los derechos.

Propuestas: Es necesaria armonizar la forma de concebir los DDHH para la elaboración del Programa de Gobierno, así como el Plan General de Desarrollo (PGD) de la Ciudad y los diferentes programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales.

Se debe asegurar, desde el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP) de la Ciudad de México, la armonización del Sistema Integral de los DDHH, con:

- Una única e integral concepción de los DDHH que incorpore la aplicación transversal en un sentido orientador y ejecutor, más que propiamente normativo.
- Una única e integral concepción de los principios rectores y los principios de interpretación y la aplicación de los DDHH.
- Una única e integral concepción de la igualdad y no discriminación (igualdad sustantiva) y de las medidas de nivelación.
- Una única forma de entender las medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes.

Se deben armonizar todos los instrumentos y ordenamientos jurídicos (leyes secundarias) en dicha perspectiva. Deben pensarse en clave de DDHH

el Plan General de Desarrollo, la Ley de Planeación General; la Ley del Sistema de Planeación, el Sistema Integral de los DDHH, el Programa de DDHH, las Leyes Orgánicas del Ejecutivo Programa de Gobierno, las Normas de las Alcaldías y Consejos de Evaluación y las leyes financieras. En ellas debe dejarse explícito que es obligación de las autoridades de la administración pública promover, respetar, proteger y garantizar los DDHH, y que las personas a quienes atiende la autoridad son titulares de derechos y tienen la facultad de exigirlos y fincar responsabilidades a quienes no los cumplan. Es necesaria la armonización entre el Instituto de Planeación y el SIDDHH. El SIDDHH tendrá una estrecha relación con el Instituto de Planeación, no sólo en materia de indicadores de evaluación, sino en el diagnóstico inicial, pues ahí quedarán definidas las líneas basales. Es necesario elaborar los presupuestos anuales en clave de Derechos Humanos, así como relacionar los indicadores de DDHH con la dimensión territorial.

El SIDDHH tiene entre sus retos posicionarse al interior de la administración pública al definirse como un órgano descentralizado del gobierno de la Ciudad, con personalidad jurídica y patrimonios propios, pero con capacidad decisoria y normativa limitada. Otro desafío refiere al funcionamiento del Comité Coordinador y su conformación, poniendo énfasis en el cumplimiento de los requisitos de participación efectiva y amplia de las organizaciones de la sociedad y de la academia.

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley de Planeación; Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos.

➤ Comisión de Derechos Humanos

Problemáticas: Riesgo por falta independencia en sus decisiones y funcionamiento; profesionalismo en su desempeño e imparcialidad en sus actuaciones; equidad de género en su órgano de gobierno.

Instrumentos: Ley de la Comisión de Derechos Humanos.

➤ Fiscalía de Justicia

Problemáticas: Falta de autonomía, nombramiento y mecanismos de control. El control y la dirección de la Fiscalía deben ponerse de manifiesto.

Propuestas: Elaboración Ley Orgánica de la Fiscalía de Justicia de acuerdo al art. 44 constitucional. Garantizar la autonomía de la Fiscalía, por

medio de un titular independiente para evitar las malas prácticas de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México. Autogobierno: que no existan injerencias de otros poderes jurídicos o fácticos. Servicios periciales autónomos e independientes. Flexibilidad en caso de delitos complejos a fin de superar obstáculos como: formalismos excesivos, burocracia y descoordinación. Contar con un plan claro de investigación. Tener un proceso sostenido de capacitación. Asegurar la participación real de las víctimas dentro del proceso penal. Designación por parte del Consejo Judicial Ciudadano.

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos, Ley Orgánica de la Fiscalía de Justicia de acuerdo al art. 44 constitucional.

Mecanismos de Justiciabilidad

➤ Consejo de la Judicatura

Problemáticas: Mecanismos para garantizar la autonomía, probidad e independencia de los nombramientos de jueces y magistrados.

Una de las principales causas de la deficiente labor de los órganos de impartición de justicia radica en la manera en que son nombrados los juzgadores (jueces, magistrados o ministros). En el caso de los ministros, su nombramiento depende del Presidente de la República y de la ratificación del Senado. Los jueces y magistrados federales son nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que tres de sus siete integrantes son nombrados por el Pleno de la misma Corte, mientras que otros dos son nombrados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Este diseño, atribución y conformación de los órganos federales de administración de justicia da lugar, entre otras cosas, a una importante injerencia del Ejecutivo Federal en nombramientos y decisiones, y a una gran concentración de poder en el Presidente de la Suprema Corte, quien también preside el Consejo de la Judicatura Federal. El esquema legal de nombramientos de los juzgadores en las entidades federativas es similar al del Poder Judicial Federal.

En la CPCDMX, la forma de nombramientos de magistrados, jueces, e integrantes del Consejo de la Judicatura está considerada de una manera distinta. De acuerdo con el artículo 35 de la CPCDMX, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán designados por las dos terceras partes

del Congreso a partir de las ternas que envíe el Consejo de la Judicatura, de modo que el Ejecutivo ya no intervendrá.

El Consejo de la Judicatura, además de la función anterior, será el encargado de designar a los jueces y de la administración, vigilancia, evaluación y disciplina del Poder Judicial, de conformidad con el mismo artículo 35. Además, en una disposición trascendental, el apartado E de ese mismo artículo señala que el presidente del Consejo de la Judicatura no podrá presidir al Tribunal Superior de Justicia.

Es decir, que las funciones de administración, vigilancia, evaluación y disciplina quedan totalmente separadas de las jurisdiccionales (propia-mente las de juzgar y resolver las controversias legales), con lo que se termina la gran concentración de poder que ha existido en la figura del Presidente del Tribunal al ser, al mismo tiempo, quien preside el Consejo de la Judicatura.

De acuerdo con el mismo apartado E del artículo 35 de la CPCDMX, los miembros del Consejo de la Judicatura deben de ser designados por un Consejo Judicial Ciudadano. Esta es una figura novedosa y de gran relevancia para la administración de justicia de la Ciudad. Citada en el artículo 37 de la propia Constitución, el Consejo Judicial Ciudadano se integrará por once personas que no percibirán remuneración, que no pertenecerán al Poder Judicial, y que serán nombradas por el Congreso a partir de propuestas de instituciones académicas, civiles y sociales. Tal disposición da entrada a la participación ciudadana, mediante instituciones no integrantes de los Poderes de la Ciudad, en la muy relevante designación de los Consejeros de la Judicatura.

Esto significa que los integrantes del órgano encargado de la administración, vigilancia, evaluación, disciplina del Poder Judicial; de proponer magistrados y de nombrar jueces, serán designados por un Consejo Ciudadano sin que se contemple la injerencia, en esa designación, de los Poderes de la Ciudad.

Además, el Consejo Judicial Ciudadano, de acuerdo con el mismo artículo 37 de la constitución local, será el encargado de proponer al Jefe de Gobierno, una terna de candidatos para que éste la someta al Congreso, a fin de que, entre los integrantes de la terna, el Poder Legislativo designe al titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad. Asimismo, el Consejo Judicial Ciudadano propondrá al Congreso las ternas para elegir a los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.

Propuestas: Las leyes que se deriven de la Constitución de la Ciudad en lo referente a la impartición y procuración de justicia tienen necesariamente que observar las disposiciones en lo tocante a la forma de integrar a los órganos pertenecientes al Poder Judicial, así como al Consejo Judicial Ciudadano.

Es importante que en la Ley Orgánica del Poder Judicial se establezca la manera en la que el Consejo Judicial Ciudadano desempeñará sus atribuciones, pues en la Ley aprobada recientemente, sólo se hace una mención general de su facultad respecto de la designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura.

Habría que considerar la expedición de un apartado específico para este Consejo, dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial, toda vez que, como se ha dicho, sus facultades no se limitarán al nombramiento de los consejeros de la Judicatura, sino también de la fiscalía.

Los pasos para las propuestas y nombramientos del Consejo Judicial Ciudadano y para el ejercicio de sus funciones serán aspectos a considerar dentro de ese apartado, sin perjuicio de lo que se deba incluir en la Ley Orgánica de la Fiscalía.

Bajo esta misma lógica, es relevante poner atención en la conformación y funcionamiento de la Sala Constitucional.

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley Orgánica del Poder Judicial, con un apartado específico sobre el Consejo Judicial Ciudadano; Ley Orgánica de la Fiscalía.

➤ *Tribunal de Justicia Administrativa*

Problemáticas: Este tribunal se encarga de dirimir las controversias entre los ciudadanos y la administración pública de la ciudad y está legalmente destinado a tener una función importante en el Sistema Anticorrupción.

En el texto de la CPCDMX, en el artículo 40, se hace mención de las atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa, pero se deja a la Ley, la forma de nombramiento.

En la Ley Orgánica de este tribunal, la cual entró en vigor en septiembre del 2017, los nombramientos de los magistrados están a cargo del Jefe de Gobierno, con la ratificación del Congreso local, lo cual contraviene el impulso renovador que se estableció para el Tribunal Superior de Justicia, en cuanto a la no intervención del jefe de Gobierno en esos nombramientos. Esto es importante, porque en este caso los magistrados nombrados

por el Ejecutivo serán los encargados de resolver las controversias que se generen por causa de los actos de su administración.

Por otra parte, la estructura del Tribunal permanece intocada en su Ley Orgánica, ya que la presidencia del Tribunal concentra las funciones jurisdiccionales y las administrativas, por lo que esa concentración de poder y de decisiones que en la CPCDMX se descartó para el Poder Judicial, quedan fortalecidas en el Tribunal de Justicia Administrativa.

Propuestas: Reformar la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa a fin de que los nombramientos de sus integrantes y su estructura orgánica queden establecidos en términos similares a los del Poder Judicial de la Ciudad.

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley Orgánica del Poder Judicial; Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

➤ *Instituto de Defensoría Pública*

Problemáticas: Para la administración de justicia en la Ciudad, será importante la manera en que la Ley del Instituto de Defensoría Pública se formule. Establecido como organismo constitucional autónomo, este instituto, según el artículo 51 de la Constitución de la Ciudad, es el encargado de prestar asistencia profesional a los ciudadanos que la requieran, como justiciables en materias penal, familiar, administrativa, fiscal, mercantil y civil.

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley del Instituto de Defensoría Pública.

➤ *Centro de Justicia Alternativa*

Problemáticas: La propuesta de incorporar gradualmente la práctica de la Justicia Alternativa en México (en material legal) surge en el año 1997 con la primera Ley de Justicia Alternativa en el estado de Quintana Roo. A partir de la reforma constitucional del año 2008, en el art. 17, párrafo 4 de la Constitución mexicana, se estableció que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias; en materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requiera supervisión judicial. En el artículo 18 de la Constitución mexicana, párrafo 6, las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente.

En la Ciudad de México, la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) se publicó en la gaceta oficial el 8 de enero de 2008, a partir de ese momento se fueron realizando reformas en la reglamentación para agregar más ámbitos de justicia, hasta la última reforma en 2015.

El cambio que se da con la nueva CPCDMX, es su incorporación en un texto constitucional.

Propuestas: Elaboración de Ley de Justicia Alternativa, que establezca que el Centro de Justicia Alternativa sea un órgano desconcentrado del TSJDF, con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de decisión. Que la persona titular sea nombrada por el Consejo de la Judicatura, y que su cargo sea por seis años. Es importante que efectivamente se faculte lo suficiente para el encargado de facilitar la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares y penales, cuando se trate de delitos no graves y de justicia para adolescentes, asimismo, el titular será el mediador en asunto de condominios y coordinará con las instancias de acción comunitaria la mediación y resolución de conflictos vecinales, comunitarios, de barrios y de pueblos.

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley Orgánica del Poder Judicial; Ley de Justicia Alternativa.

➤ Paridad en el Poder Judicial

Problemáticas: El artículo 35, inciso B, numeral 8, de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que habrá paridad de género en la conformación del Poder Judicial. Pese a que la Constitución establece esta paridad de género, la Ley Orgánica del Poder Judicial no establece mecanismos que garanticen dicha paridad.

Propuesta: Es necesaria una modificación a la Ley Orgánica, la cual establezca los mecanismos necesarios para que la paridad de género en el Poder Judicial sea una realidad.

Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley Orgánica del Poder Judicial.

Progresividad

Artículo 70. Progresividad constitucional. En materia de derechos y libertades reconocidos en la Ciudad de México, esta Constitución y las leyes

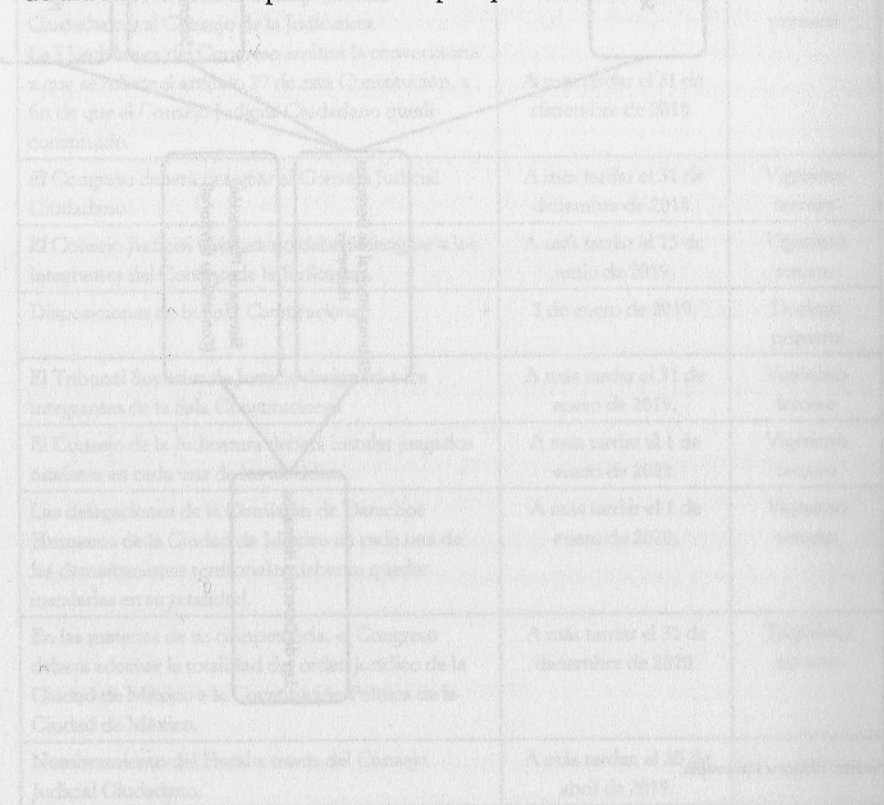
que de ella emanen, podrán reformarse para ampliar, proteger y garantizar los derechos de las personas, nunca en su menoscabo. Este aspecto debería incorporar también el rubro presupuestal.

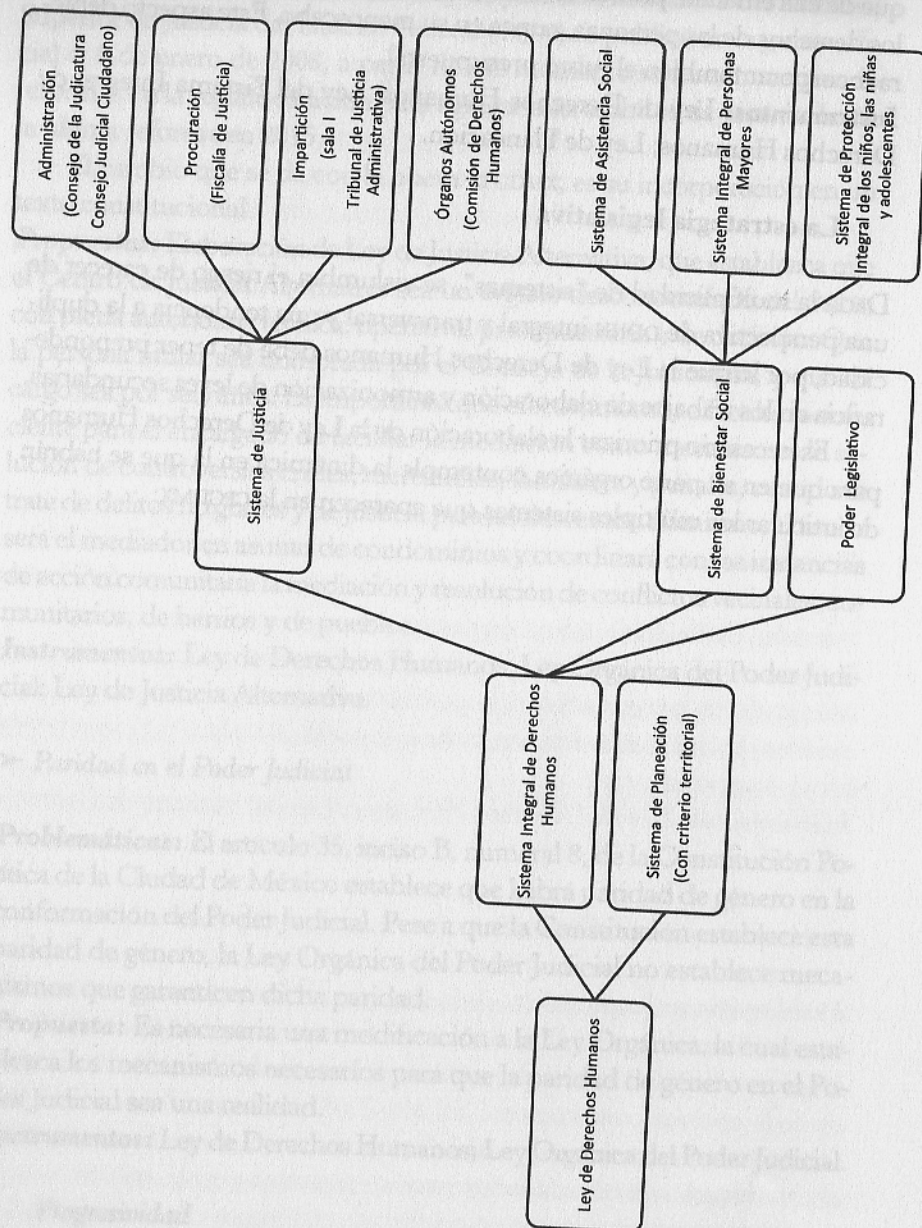
Instrumentos: Ley de Derechos Humanos; Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos; Ley de Planeación.

La estrategia legislativa

Dada la multiplicidad de “sistemas” se vislumbra el riesgo de carecer de una perspectiva de DDHH integral y transversal y una tendencia a la duplicidad, por lo que la Ley de Derechos Humanos debe de tener preponderancia en los trabajos de elaboración y armonización de leyes secundarias.

Es necesario priorizar la elaboración de la Ley de Derechos Humanos para que en su parte orgánica contemple la dinámica en la que se habrán de articular los múltiples sistemas que aparecen en la CPCDMX:





Fuente: Elaboración propia.

El calendario legislativo

EL CALENDARIO FIJADO EN LA CPCDMX ESTABLECE EL SIGUIENTE CURSO DE ACCIÓN:

Acción	Fecha	Transitorio
La Ley Constitucional en Materia de Derechos Humanos y sus garantías desarrollará los derechos humanos, principios y mecanismos de exigibilidad reconocidos por esta Constitución.	Esta ley deberá entrar en vigor el 1 de febrero de 2019.	Octavo
El Congreso expedirá la Ley para la Organización, Funcionamiento y Atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos.	A más tardar el 30 de abril de 2019	Octavo
<i>Ley para Regular el Sistema Integral de Derechos Humanos</i> a que se refiere el artículo 5, apartado A, numeral 6.	A más tardar el 30 de abril de 2019.	Octavo
Ley del Poder Judicial.	1 de junio de 2019.	Décimo primero
Disposiciones relativas al Consejo Judicial Ciudadano y al Consejo de la Judicatura. La I Legislatura del Congreso emitirá la convocatoria a que se refiere el artículo 37 de esta Constitución, a fin de que el Consejo Judicial Ciudadano quede constituido.	1 de octubre de 2018. A más tardar el 31 de diciembre de 2018.	Décimo primero
El Congreso deberá designar al Consejo Judicial Ciudadano.	A más tardar el 31 de diciembre de 2018.	Vigésimo tercero
El Consejo Judicial Ciudadano deberá designar a los integrantes del Consejo de la Judicatura.	A más tardar el 15 de junio de 2019.	Vigésimo tercero
Disposiciones de la <i>Sala Constitucional</i> .	1 de enero de 2019.	Décimo primero
El Tribunal Superior de Justicia designará a los integrantes de la Sala Constitucional.	A más tardar el 31 de enero de 2019.	Vigésimo tercero
El Consejo de la Judicatura deberá instalar juzgados tutelares en cada una de las alcaldías.	A más tardar el 1 de enero de 2020.	Vigésimo tercero
Las delegaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en cada una de las demarcaciones territoriales deberán quedar instaladas en su totalidad.	A más tardar el 1 de enero de 2020.	Vigésimo tercero
En las materias de su competencia, el Congreso deberá adecuar la totalidad del orden jurídico de la Ciudad de México a la Constitución Política de la Ciudad de México.	A más tardar el 31 de diciembre de 2020.	Trigésimo noveno
Nombramiento del Fiscal a través del Consejo Judicial Ciudadano.	A más tardar, el 30 de abril de 2019.	

II. EL SISTEMA DE PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO URBANO

La planeación tiene un papel fundamental en los procesos y las acciones que realizarán los valores y fines de la CPCDMX. Concebida como un proceso integral y complejo, sus alcances no se pueden limitarse a una sola ley, sino que la puesta en funcionamiento del Sistema de Planeación (SP) previsto por el constituyente, debe atravesar casi todo el entramado jurídico de la ciudad, con consecuencias tanto en la estructura como en la cultura organizacional de la administración pública; en la relación entre el gobierno y la sociedad y, de ambos, con el medio ambiente y el territorio, con el fin de garantizar a los habitantes de la Ciudad de México el ejercicio pleno de sus derechos.

Por tanto, todo el sistema de leyes de la ciudad relacionado con lo anterior, tendrá que ser armonizado a partir del desarrollo y adopción de una Ley de Planeación y Gestión Democráticas (LPGD), incluyendo aquellas para las que la propia Constitución habilitó a la Asamblea Legislativa y que ya fueron aprobadas, como ejemplo: la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México (LOPEAP), toda vez que el SP implica un nuevo enfoque de gestión pública y no únicamente la actualización del orden preconstitucional.

En esta propuesta de contenidos para la legislación se pretende identificar los componentes principales del SP, se sugieren prioridades de acción; una estrategia para el proceso legislativo y, al mismo tiempo, se señalan las tensiones que surgen de su puesta en práctica y de los vacíos o interpretaciones que se desprendan del texto constitucional.

Los valores y fines de la Planeación

La CPCDMX señala en su artículo 15 que: *La planeación será democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con*

El calendario legislativo de la Ciudad de México		
1	2	3
4	5	6
7	8	9
10	11	12
13	14	15
16	17	18
19	20	21
22	23	24
25	26	27
28	29	30
31	32	33
34	35	36
37	38	39
40	41	42
43	44	45
46	47	48
49	50	51
52	53	54
55	56	57
58	59	60
61	62	63
64	65	66
67	68	69
70	71	72
73	74	75
76	77	78
79	80	81
82	83	84
85	86	87
88	89	90
91	92	93
94	95	96
97	98	99
100	101	102
103	104	105
106	107	108
109	110	111
112	113	114
115	116	117
118	119	120
121	122	123
124	125	126
127	128	129
130	131	132
133	134	135
136	137	138
139	140	141
142	143	144
145	146	147
148	149	150
151	152	153
154	155	156
157	158	159
160	161	162
163	164	165
166	167	168
169	170	171
172	173	174
175	176	177
178	179	180
181	182	183
184	185	186
187	188	189
190	191	192
193	194	195
196	197	198
199	200	201
202	203	204
205	206	207
208	209	210
211	212	213
214	215	216
217	218	219
220	221	222
223	224	225
226	227	228
229	230	231
232	233	234
235	236	237
238	239	240
241	242	243
244	245	246
247	248	249
250	251	252
253	254	255
256	257	258
259	260	261
262	263	264
265	266	267
268	269	270
271	272	273
274	275	276
277	278	279
280	281	282
283	284	285
286	287	288
289	290	291
292	293	294
295	296	297
298	299	300
301	302	303
304	305	306
307	308	309
310	311	312
313	314	315
316	317	318
319	320	321
322	323	324
325	326	327
328	329	330
331	332	333
334	335	336
337	338	339
340	341	342
343	344	345
346	347	348
349	350	351
352	353	354
355	356	357
358	359	360
361	362	363
364	365	366
367	368	369
370	371	372
373	374	375
376	377	378
379	380	381
382	383	384
385	386	387
388	389	390
391	392	393
394	395	396
397	398	399
400	401	402
403	404	405
406	407	408
409	410	411
412	413	414
415	416	417
418	419	420
421	422	423
424	425	426
427	428	429
430	431	432
433	434	435
436	437	438
439	440	441
442	443	444
445	446	447
448	449	450
451	452	453
454	455	456
457	458	459
460	461	462
463	464	465
466	467	468
469	470	471
472	473	474
475	476	477
478	479	480
481	482	483
484	485	486
487	488	489
490	491	492
493	494	495
496	497	498
499	500	501
502	503	504
505	506	507
508	509	510
511	512	513
514	515	516
517	518	519
520	521	522
523	524	525
526	527	528
529	530	531
532	533	534
535	536	537
538	539	540
541	542	543
544	545	546
547	548	549
550	551	552
553	554	555
556	557	558
559	560	561
562	563	564
565	566	567
568	569	570
571	572	573
574	575	576
577	578	579
580	581	582
583	584	585
586	587	588
589	590	591
592	593	594
595	596	597
598	599	600
601	602	603
604	605	606
607	608	609
610	611	612
613	614	615
616	617	618
619	620	621
622	623	624
625	626	627
628	629	630
631	632	633
634	635	636
637	638	639
640	641	642
643	644	645
646	647	648
649	650	651
652	653	654
655	656	657
658	659	660
661	662	663
664	665	666
667	668	669
670	671	672
673	674	675
676	677	678
679	680	681
682	683	684
685	686	687
688	689	690
691	692	693
694	695	696
697	698	699
700	701	702
703	704	705
706	707	708
709	710	711
712	713	714
715	716	717
718	719	720
721	722	723
724	725	726
727	728	729
730	731	732
733	734	735
736	737	738
739	740	741
742	743	744
745	746	747
748	749	750
751	752	753
754	755	756
757	758	759
760	761	762
763	764	765
766	767	768
769	770	771
772	773	774
775	776	777
778	779	780
781	782	783
784	785	786
787	788	789
790	791	792
793	794	795
796	797	798
799	800	801
802	803	804
805	806	807
808	809	810
811	812	813
814	815	816
817	818	819
820	821	822
823	824	825
826	827	828
829	830	831
832	833	834
835	836	837
838	839	840
841	842	843
844	845	846
847	848	849
850	851	852
853	854	855
856	857	858
859	860	861
862	863	864
865	866	867
868	869	870
871	872	873
874	875	876
877	878	879
880	881	882
883	884	885
886	887	888
889	890	891
892	893	894
895	896	897
898	899	900
901	902	903
904	905	906
907	908	909
910	911	912
913	914	915
916	917	918
919	920	921
922	923	924
925	926	927
928	929	930
931	932	933
934	935	936
937	938	939
940	941	942
943	944	945
946	947	948
949	950	951
952	953	954
955	956	957
958	959	960
961	962	963
964	965	966
967	968	969
970	971	972
973	974	975
976	977	978
979	980	981
982	983	984
985	986	987
988	989	990
991	992	993
994	995	996
997	998	999
1000	1001	1002

deliberación pública para impulsar la transformación económica, asegurar el desarrollo sustentable, satisfacer las necesidades individuales y los intereses de la comunidad, la funcionalidad y el uso, disfrute y aprovechamiento equitativo de la ciudad, así como propiciar la redistribución del ingreso y la riqueza.

Consecuente con lo anterior, establece como su instrumento principal: *El Sistema de Planeación será un proceso articulado, perdurable, con prospectiva, orientado al cumplimiento y al ejercicio progresivo de todos los derechos reconocidos en esta Constitución, así como a la prosperidad y funcionalidad de la Ciudad de México.*

Con ello se pretende evitar que la planeación sea un proceso aislado, vertical, con poca incidencia en la orientación del gasto público y con escasos resultados para la población. Para desarrollar los contenidos establecidos en la CPCDMX, en las disposiciones generales de la LPGD deberá hacerse explícito que el objeto del SP es la identificación y atención de las necesidades colectivas, con perspectiva de sustentabilidad y de largo plazo; la orientación del gasto hacia los objetivos trazados en los distintos planes y programas y, por tanto, al cumplimiento progresivo de los derechos humanos; evitar las desviaciones y captura de los recursos públicos, y que la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas se basen en evidencias y resultados obtenidos mediante sistemas de monitoreo y evaluación confiables.

En el sentido anterior, y para garantizar que el enfoque de planeación dictado por la CPCDMX se cumpla, es importante precisar en la legislación que el SP comprende las diversas etapas de la gestión pública y, por tanto, deberá articular—con amplia participación ciudadana y bajo el enfoque de derechos— los procesos siguientes:

- Identificación de problemas públicos prioritarios a partir de la interacción, diálogo y deliberación con diferentes sectores sociales y distintos niveles territoriales.
- Elaboración de diagnósticos, que brinden información cuantitativa y cualitativa sobre la dimensión y características de los problemas, así como de su prospectiva para generar las orientaciones y los escenarios adecuados.
- Definición de objetivos y estrategias que se sustenten en evidencia y tengan viabilidad para su implementación, que sean consistentes con la garantía de los derechos humanos reconocidos por la CPCDMX.

- Formulación de un presupuesto orientado al cumplimiento de los objetivos de la planeación.
- Diseño y ejecución de programas y proyectos que se articulen a una visión común de ciudad.
- Monitoreo sobre el desempeño gubernamental en el alcance de metas y objetivos, a partir del sistema de indicadores que marca la CPCDMX, con transparencia y gobierno abierto.
- Evaluación interna y externa, a partir de la vinculación con el Consejo de Evaluación, para orientar y redefinir las políticas, programas y proyectos al cumplimiento de objetivos y la consecuente garantía de derechos.

Principales componentes y características del SP a considerar en la LPGD

La articulación con el Sistema Integral de Derechos Humanos

El punto de partida del SP es *que esté orientado al cumplimiento y al ejercicio progresivo de todos los derechos reconocidos por esta Constitución...* (art. 15.3). Para ello la CPCDMX prevé la articulación entre el SP y el SDDHH. La LPGD tendrá que establecer, en concordancia con la Ley de Derechos Humanos, los mecanismos de articulación entre ambos sistemas.

Verificación de articulación y congruencia entre los procesos de gestión

La Constitución faculta al IPDP para verificar la congruencia y alineamiento entre *la asignación presupuestal del gasto, las estrategias y acciones establecidas en el Plan General de Desarrollo y los demás planes y programas aprobados; así como para generar recomendaciones, en caso de incongruencias* (art. 15.D.5), actividad que resulta por demás importante para evitar que se continúe con la presupuestación inercial, que no toma en cuenta los objetivos y metas contenidos en el marco programático. La LPGD deberá establecer puntualmente los instrumentos para hacer efectivo el carácter vinculante de los dictámenes del IPDP y de las recomendaciones del Consejo de Evaluación sobre:

- a) La orientación del presupuesto a partir de los objetivos y metas establecidos en los instrumentos de planeación. Para ello, el IPDP emitirá

dictámenes y elaborará los indicadores que den cuenta de la congruencia de la asignación del gasto con el plan y programas de gobierno.

b) La alineación del Programa de Gobierno y derivados, así como los programas de gobierno de las alcaldías al Plan General de Desarrollo y Programa de Ordenamiento Territorial. La Constitución establece como mecanismo de vigilancia la función técnica de análisis previo y recomendación por parte del IPDP. Al respecto, se requiere desarrollar esta atribución, pero tendrá que ser reforzada con el papel que pueda tener la evaluación.

c) Tanto la LPGD como la Ley Orgánica del Consejo de Evaluación establecerán que uno de los aspectos por evaluar será justamente la correspondencia entre los objetivos del Programa de Gobierno y demás de la administración central, así como de los programas de gobierno de las alcaldías, con los objetivos del Plan General de Desarrollo. Será necesario asegurar que las recomendaciones del Consejo de Evaluación sean tomadas en cuenta por el Congreso para la asignación del presupuesto anual.

Lo anterior requerirá incluso de la existencia de sanciones por instancias administrativas o jurisdiccionales, y de mecanismos para dirimir las controversias entre los órganos del SP y los organismos de gobierno.

Sistema de información

Una de las atribuciones del IPDP es la de integrar un sistema de información estadística y geográfica, que permita contar con evidencia para generar diagnósticos, prospectiva y políticas públicas. Es necesario que la LPGD contemple los procesos y arreglos institucionales que permitan la obtención y el procesamiento de datos, así como su uso y análisis para garantizar su confiabilidad, objetividad, pertinencia y transparencia.

Unidades de planeación

a) El artículo 15 obliga a los entes de la administración pública a que determine el IPDP, y a las alcaldías a contar con unidades administrativas especializadas para el logro de los propósitos del SP. Por ello, la legislación deberá establecer las funciones y atribuciones de dichas unidades, así como los mecanismos mediante los cuales se vincularán con el IPDP.

b) En la nueva Ley de Alcaldías de la Ciudad de México se ha considerado que las personas encargadas de las direcciones jurídicas y de gobierno; de administración y de obras, pasen por un "procedimiento de capacidad comprobada" (aplicado por la Escuela de Administración Pública), previo a su nombramiento. De igual manera, la LPGD deberá establecer que los titulares de las unidades encargadas de la planeación en los entes de gobierno, como requisito para su nombramiento, acrediten la posesión de las competencias profesionales necesarias para el ejercicio de sus funciones. El personal que integre estas unidades deberá tener el perfil idóneo para el desempeño de las funciones de planeación.

Relación del Instituto de Planeación y el Consejo de Evaluación

a) Es indispensable que la legislación considere los mecanismos de coordinación entre el IPDP y el Consejo de Evaluación, a fin de homologar enfoques y metodologías, así como para que el segundo transmita los resultados de las evaluaciones al primero, y sean considerados en los procesos de planeación y de presupuesto.

b) Los tiempos máximos previstos en los transitorios no son suficientes para lograr la adecuación de los componentes del SP, por lo que se requiere aprovechar el periodo entre la elección del nuevo gobierno y su toma de posesión, para preparar las iniciativas de ley que permitan la creación inmediata, tanto del Instituto de Planeación (quien será el responsable de la formulación del Plan General de Desarrollo y del Programa de Ordenamiento Territorial, que a su vez serán la base para la formulación del Programa de Gobierno y de los correspondientes a las alcaldías) como del Consejo de Evaluación.

Las relaciones intergubernamentales y la planeación

a) Las determinaciones constitucionales implican, como ya se ha señalado, una nueva forma de planeación y gestión pública, no siempre piramidal, sino con interacciones horizontales entre dependencias del mismo nivel jerárquico, así como con otros órdenes de gobierno y jurisdicciones territoriales, lo que hace imprescindible el diseño de instrumentos colegiados para la deliberación, coordinación de decisiones

conjuntas e interacciones entre organismos que comparten atribuciones pero que no tienen relaciones de dependencia entre sí.

- b) Será imprescindible que, una vez aprobada la LPGD, se hagan las adecuaciones en las diversas leyes existentes, tales como; la LOPEAP, la de Presupuesto y Gasto Eficiente; Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Protección a la Tierra (entre otras), para atender temas conflictivos y no resueltos en la CPDMX, relativos a las atribuciones en materia de planeación, programación, presupuesto, ejecución y evaluación de programas, proyectos y obras, así como de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana.
- c) La LPGD deberá también establecer los mecanismos para que el Plan General de Desarrollo, los programas del gobierno central y los programas de las alcaldías sean coherentes entre sí; en ello desempeñará un papel fundamental el Congreso toda vez que la CPDMX supone un calendario de elaboración en el que en uno de dos periodos —el de las alcaldías— antecede al PGD de la Ciudad.¹
- d) En el marco de las transformaciones que representa la CPDMX, es indispensable poner en práctica la posibilidad prevista en el texto constitucional para la creación de nuevas alcaldías, para buscar un mejor equilibrio entre ellas en lo relativo a su población, capacidad económica y extensión territorial, así como la rectificación de los límites entre las existentes para hacerlas coincidir con los grandes ejes de una nueva visión urbana.

Los ejecutores de la planeación

Para garantizar el derecho a la buena administración y la eficacia de la planeación, se requiere la articulación con otros sistemas plasmados en la CPDMX, tales como el sistema anticorrupción, el de transparencia, el acceso a la información pública y rendición de cuentas, y el de profesionalización de la función pública. Para ello es indispensable que se introduzca en el marco de la legislación sobre planeación la importancia de que los operadores del SP formen parte de servicios públicos de carrera, en los términos de la Ley correspondiente. Es imprescindible considerar el sistema de profesionalización contemplado por la CPDMX, a efecto de que la planeación sea reali-

zada por ejecutores capaces y probos. El desafío es transformar la manera de funcionar de la administración pública de la Ciudad de México.

El proceso legislativo

Con el fin dar continuidad al sentido de la Constitución en las leyes que de ella se derivan, es necesario reconocer la importancia que tiene el SP para el cumplimiento de todos los derechos reconocidos en la Constitución:

- 1.- Tendrá que ser un proceso articulado de armonización legislativa. Demanda una estrategia para asegurar la integralidad del proceso de planeación que implica necesariamente diversas leyes, entre las principales: la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Administración Pública,² la Ley de Alcaldías, la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Desarrollo Social; la Ley de Desarrollo Económico, la Ley del Programa de Derechos Humanos (en virtud del vínculo entre planeación, presupuestación y sistema de DDHH), entre otras.
- 2.- Se requiere una secuencia en la aprobación de las leyes relacionadas con la planeación sectorial. El mandato de articular la planeación del desarrollo requiere la coherencia de diversas leyes, habrá que pensar en su secuencia y relación. Por ejemplo, la CPDMX prevé la diferenciación y articulación de las políticas social y económica,³ esto requiere que en el rediseño de ambas leyes haya una concepción común.

² La nueva LOPEAP de la Ciudad de México en muchas disposiciones no es acorde con algunos preceptos constitucionales, al otorgar atribuciones a algunas dependencias que, según la Constitución, les corresponden a instancias como el IPDP; de igual forma, dicha Ley traslapa funciones entre algunas dependencias en asuntos vinculados con el Sistema de Planeación.

³ (Art. 17-3). Las políticas sociales y económicas se concebirán de forma integrada y tendrán como propósito el respeto, protección, promoción y realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para el bienestar de la población y la prosperidad de la ciudad, de acuerdo a los principios de interdependencia e indivisibilidad. Por otro lado, establece: (art. 17 A 1) De la política social, Se establecerá y operará un sistema general de bienestar social, articulado, incluyente, participativo y transparente vinculado a la estrategia de desarrollo redistributivo, al que concurrirán las instancias encargadas de las materias correspondientes... (art. 17 B 1) De la política económica. La política económica tendrá como objetivo el aumento en los niveles de bienestar de la población, la promoción de la inversión y la generación de empleos, respetando los derechos y promoviendo la expansión de las libertades económicas, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el desarrollo sustentable y la promoción de la competitividad de la ciudad. Se realizará bajo la rectoría gubernamental en estrecha coordinación con los agentes económicos de la Ciudad y en el marco del régimen democrático, procurando la más amplia participación ciudadana.

¹ Establece el art. 15-B-5: Los programas de gobierno de las alcaldías [...] Se elaborarán por las personas titulares de las alcaldías, con la opinión del consejo y serán remitidos al Congreso durante los primeros tres meses de la administración correspondiente, para su conocimiento y formulación de opinión en el plazo que señale la ley...

3.- Para alcanzar la articulación entre diversas leyes concurrentes, cuya aprobación es un requerimiento para la elaboración del PGD, será imprescindible conformar una red de políticas (academia, organizaciones de la sociedad civil, legisladores y organismos públicos), u otro tipo de instrumento, para dar seguimiento al proceso legislativo, en el marco de parlamento abierto. Esta red deberá establecerse desde el momento en que esté constituido el Congreso, lo que implica un acuerdo con el gobierno electo y los grupos parlamentarios.

La estrategia legislativa

- 1.- La estrategia legislativa tendrá que partir de una concepción general del SP que se plasme en las leyes correspondientes, y tendrá que considerar las condiciones necesarias para ejecutar lo establecido en la Constitución y en las leyes que de ella derivan (por ejemplo: el presupuesto de 2019 debe contemplar los recursos suficientes para el funcionamiento del IPDP, así como del Consejo de Evaluación).
- 2.- Deberá partir de algunas leyes prioritarias. A fin de articular el SP en la legislación, sería importante considerar la existencia de dos leyes —además de la Ley de Derechos Humanos y la del Sistema de DDHH que mandata el Octavo transitorio— que recuperen el espíritu de la Constitución y generen una nueva arquitectura institucional:
 - La LPGD, que contenga todo lo relativo a los procesos de planeación (incluyendo la parte orgánica y la parte funcional del IPDP), así como los lineamientos generales de lo concerniente a la presupuestación, el monitoreo y la evaluación interna.
 - Una Ley Orgánica del Consejo de Evaluación que establezca su composición, funciones, articulación con la administración pública central y de las alcaldías, así como los mecanismos para verificar el cumplimiento de sus recomendaciones, ya que son vinculantes.⁴

⁴ Señala, al respecto, el artículo 47 Consejo de Evaluación. 3.- El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, con base en la ley de la materia, determinará mediante acuerdos generales el número de comités encargados de evaluar respectivamente las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano y rural, seguridad ciudadana y medio ambiente. Las recomendaciones que emitan los comités serán vinculantes para orientar el mejoramiento de las políticas, programas y acciones (énfasis de los autores).

3.- El calendario fijado en la CPDMX establece el siguiente curso de acción:

Acción	Fechas máximas	Transitorio
Ley de Derechos Humanos	01/02/2019	Octavo
Ley del Sistema de DDHH	30/04/2019	Octavo
Ley de Planeación	30/4/2019	Décimo Quinto
Leyes de órganos autónomos (Consejo de Evaluación)	30/04/2019	Décimo Octavo
Instalación del Instituto de Planeación	1/07/2019	Décimo Quinto
Plan General de Desarrollo	1/01/2020 (inicio de su vigencia)	Décimo Quinto
Programa de Gobierno y de las Alcaldías	1/04/2020	Décimo Quinto
Programa de Ordenamiento Territorial y de las Demarcaciones	1/01/2021	Décimo Quinto

Al subsanar algunas inconsistencias se deberá mantener la lógica de optimización de los rendimientos de los órganos mandatados, fortaleciendo sus funciones sustantivas. Por ejemplo: la CPDMX establece que la vigencia del Plan General de Desarrollo inicia el 1° de enero del 2020, para que esto ocurra se requeriría que el Jefe de Gobierno presente el Plan ante el Congreso a más tardar el 30 de junio del 2019, con el fin de que este último pueda ejercer su facultad de observarlo y aprobarlo el 31/12/2019, pero la fecha máxima de instalación del IPDP es el 1° de julio del 2019, con lo cual es imposible el cumplimiento de alguno de los transitorios si se actúa con una lógica de tiempos máximos.

Frente a la dificultad anterior se propone anticipar los tiempos de la legislación y desarrollo de los componentes del SP, lo que implica no seguir la lógica de los tiempos máximos, con el fin de introducir condiciones más propicias para el desempeño de los nuevos instrumentos. Por ejemplo, anticipar la aprobación de la Ley de Planeación y la instalación del IPDP, para que cuente con más de seis meses para desarrollar su estructura orgánica, procurarse la información pertinente, consultar a la población y formular la propuesta de PGD. Esta alternativa requiere acuerdos políticos entre el gobierno que resulte electo y los principales grupos parlamentarios.

Un calendario alternativo podría ser el siguiente:

Acción	Fecha	Transitorio
Ley de Derechos Humanos	31/10/2018	Octavo
Ley del Sistema de DDHH	15/12/2018	Octavo
Ley de Planeación	15/12/2018	Décimo Quinto
Leyes de órganos autónomos (Consejo de Evaluación)	15/12/2018	Décimo Octavo
Instalación del Instituto de Planeación	31/01/2019 (fecha máxima para su instalación)	Décimo Quinto
Plan General de Desarrollo	1/01/2020 (inicio de su vigencia)	Décimo Quinto
Programa de Gobierno y de las Alcaldías	1/04/2020	Décimo Quinto
Programa de Ordenamiento Territorial y de las Demarcaciones	1/01/2021	Décimo Quinto

Las razones de las fechas propuestas son: que en virtud de los artículos transitorios de la CPDMX los cuales establecen que la LDH debe ser previa a la de LPGD, ésta última deberá tomar en consideración las disposiciones de la LDH, las tres leyes siguientes se proponen en la misma fecha, dado que norman a los componentes del SP, o a los que se deben de articular con él; la fecha específica es para que el inicio de su vigencia sea posterior a la toma de posesión del Jefe de Gobierno, de tal suerte que éste puede usar su facultad de observarlas. La fecha para el IPDP deriva de los tiempos mínimos requeridos para la convocatoria del Jefe de Gobierno al Comité Técnico y para la consecuente designación de los miembros ciudadanos de sus instancias. Un acuerdo político adicional requeriría el tiempo que transcurra entre la instalación del IPDP y la aprobación del PGD; si el Congreso acordara, *de facto*, reducir por esta ocasión el tiempo de aprobación a tres meses, resultaría que el instituto tendría un plazo de ocho meses para su elaboración (del 1/02/2019 al 30/09/2019).

III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los valores y fines de la Constitución Política de la Ciudad de México en torno a la participación social. Estipulan que *la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por conducto de sus poderes públicos y las figuras de democracia directa y participativa...* (art. 1.2). Por su parte, el apartado 3 señala que *La Ciudad adopta para su gobierno la forma republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social.* Más adelante se establece que *La ley garantizará la creación de espacios de participación ciudadana y para la construcción de ciudadanía, los que se regirán bajo el principio de difusión. Se impulsará la democracia digital abierta basada en tecnologías de información y comunicación* (art. 24.4).

En los campos de Democracia y Participación Ciudadana es claro y manifiesto el principio de progresividad, respecto a lo estipulado en la legislación del Distrito Federal; también se pueden constatar avances significativos y la consolidación de lo ya existente. No hay *regresión* y, en varios aspectos, lo establecido se encuentra por encima de la Constitución Federal.

La Carta Constitucional de la Ciudad de México puede considerarse un buen punto de llegada de un largo proceso de reforma política local, pero sin duda también es un punto de partida nuevo para la continuidad de la democratización de la capital, del fortalecimiento del gobierno local y de la construcción de ciudadanía. En esta perspectiva, en el corto y mediano plazo, hay mucho por hacer sobre lo que “no quedó” o “quedó a medias” para las leyes secundarias y, posteriormente, para posibles reformas a la propia Constitución.

Si bien el tema de la democracia es reiterado en distintas partes de la Constitución, no llega a definirse con claridad *qué tipo de democracia* es la que se establece; en este sentido, sí difiere de la Constitución Federal donde se define que se trata de *Un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo* (A3 CPEUM).

El tema de la democracia está presente en los “Principios Rectores” de manera general, básicamente como “Estado democrático y social” (A3), donde también se consigna que “el poder se organizará conforme a los principios de democracia directa, representativa y participativa”. Más adelante, la democracia aparece en clave de derecho: *toda persona tiene derecho a vivir en una sociedad libre y democrática, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de las personas* (A7-F). De todo ello se pueden inferir ciertas definiciones de democracia, sin embargo, no está estipulada una definición sustantiva precisa.

Entre lo consolidado y lo ganado se explicita, en cambio, y se desarrolla de manera más clara lo correspondiente a las *Democracias, directa, participativa y representativa* (AA25, 26 y 27).

En lo correspondiente a la participación ciudadana, en términos generales, se establece una versión más abierta, integral y solvente que la que existía en los instrumentos y legislación locales; la CPDMX incorpora nuevas dimensiones y ámbitos de la Participación no considerados con anterioridad, e invoca y convoca a nuevos actores y espacios ciudadanos. Es más *integral* al incluir la participación institucionalizada y la autónoma; la participación territorial, sectorial y temática y la posibilidad de participación para ciudadanos individualmente y ciudadanos organizados; y para vecinos, profesionales, trabajadores, organizaciones sociales y civiles, organizaciones comunitarias y colectivos diversos. Todo esto es plausible y se acerca a un esquema más plural e incluyente, pero corre el riesgo de quedarse en el mero enunciado si no se elaboran las leyes, reglamentos e instrumentos para aterrizarlo en las condiciones institucionales, normativas, organizativas y sociales inherentes a la realidad local.

Algunas limitaciones

Los principales problemas que se viven actualmente en la Ciudad de México están relacionados con seguridad, uso del suelo, servicios y movilidad, entre otros. Para su procesamiento la CPDMX reedita la estructura de los comités ciudadanos (art. 56) no en colonias, sino en unidades territoriales (lo que representa un problema por su diversidad), un problema que podría derivar en la disminución de su capacidad de incidir en las decisiones de gobierno, como se establece en algunos artículos:

Las autoridades de la Ciudad garantizarán la democracia participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes señalen (art. 25.A.2).

La participación se diluiría, tanto en el gobierno de la ciudad como en las alcaldías, si los mecanismos de participación no influyen en las decisiones inmediatas sobre las condiciones de vida de los vecinos, o si los representantes están separados de las relaciones sociales vecinales.

El instrumento previsto en la Constitución no es suficiente para alcanzar la participación en las decisiones de gobierno, está circunscrito al ámbito de las unidades territoriales y no de las colonias, tal y como se establece en el siguiente párrafo:

Cada unidad territorial tendrá una asamblea ciudadana, integrada por los habitantes de la misma, como instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en la unidad territorial, de conformidad con la ley de la materia (art. 56.X).

Habría que tener presente que los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana considerados en la Constitución no se limitan solamente a la gestión cotidiana de los problemas y a la representación territorial, también se hace referencia a la participación en los “Consejos” (de distinto nivel y alcances), a las contralorías ciudadanas, a la participación conjunta y a los instrumentos de participación directa.

Los principales ejes de la Participación Ciudadana y sus desarrollos posibles

Se reconoce la Participación como Derecho: *las y los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la resolución de los problemas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones de la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos por esta Constitución* (art. 25.1), más adelante se expresa como: *las autoridades garantizarán la democracia participativa como el derecho de las personas a incidir individual o colectivamente en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución y evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes lo señalen* (art. 25.2).

Se reconocen y consolidan los instrumentos de participación establecidos en la actual LPC (Consulta ciudadana, Difusión, Rendición de cuentas, Contraloría ciudadana, Audiencias públicas, Asamblea ciudadana, Observatorio ciudadano y Presupuesto participativo), y se añaden otros nuevos: Iniciativa ciudadana, Revocación de mandato y Consulta popular (art. 25.A.5) (ésta es diferente a la Consulta ciudadana, que refiere a ámbitos temáticos y territoriales de carácter más local, mientras que la CPDMX refiere a “temas estratégicos de la ciudad”). Se destaca de manera particular: el derecho de los pueblos y barrios a ser consultados, así como el vínculo entre el Referéndum, el Plebiscito y la Revocación de Mandato (art. 25.G).

Existe el reconocimiento de la *Participación en su diversidad*: sectorial, territorial y temática, así como en los pueblos y barrios (A26-A-1). Anteriormente no era tan amplio, pues se circunscribía a la vía de la representación con los *Consejos de los pueblos*; todo lo cual remite, de manera implícita, a las formas de *participación autónoma*. Este reconocimiento tendrá que desarrollarse en sus implicaciones específicas.

En este mismo artículo se estipula que *Las autoridades de la Ciudad y las Alcaldías establecerán procedimientos y formas de gobierno abierto que garanticen la participación social efectiva, amplia, directa, equitativa, democrática y accesible en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos en los términos que establece la ley* (art. 26.A.2).

Se establecen numerosos mecanismos y procedimientos de participación, los cuales, en su mayor parte, se encuentran estipulados en la actual LPC, pero se introduce un elemento novedoso sobre la obligatoriedad de los poderes públicos, las alcaldías y órganos autónomos de *informar, consultar, realizar audiencias y rendir cuentas a los ciudadanos con el fin de fortalecer la cultura ciudadana mediante los programas, mecanismos y procedimientos que la ley establezca* (art. 26.A.3 y 5). Frente a ellos es necesario desarrollar las orientaciones legislativas para las políticas, actividades o programas mediante las cuales se instrumentará la capacitación y sensibilización de autoridades, funcionarios y personal involucrado en las áreas gubernamentales de Participación Ciudadana, así como en las reglas que garantizarán su cumplimiento.

Se introduce también una instancia “novedosa”: *El Cabildo de la Ciudad de México*, concebido como una instancia de contrapeso para las autoridades del Gobierno central, y definido como *un órgano de planeación,*

coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno de la Ciudad de México, y las personas titulares de las alcaldías. Sus decisiones serán por consenso y garantizará el cumplimiento de los acuerdos (art. 54). Las funciones se establecen con amplitud y coinciden, en buena medida con las fijadas antes para los *Consejos Ciudadanos* en la LPC (consulta, colaboración, propuestas, opinión, etc.), falta establecer con claridad el vínculo de estas atribuciones en la definición de los acuerdos. En la composición del Cabildo está “una silla ciudadana” (art. 54.8) reservada a la participación ocasional de ciudadanos que lo soliciten, quienes sólo tendrán voz. Dado que se especifica que la regulación de las reuniones se establecerá en el reglamento correspondiente, éste deberá contemplar también los procedimientos para el procesamiento de los acuerdos y su alcance.

En relación con las alcaldías, lo señalado sobre la participación es escueto y aparece, de manera general, referido a las autoridades de las alcaldías: *Las y los integrantes de las Alcaldías garantizarán la participación de las y los habitantes de la demarcación territorial en los asuntos públicos que sean de su interés, a través de los mecanismos de participación ciudadana que reconoce esta Constitución y la ley en la materia* (art. 56). Se establecen tres niveles e instancias de participación: la *Asamblea ciudadana*, un órgano de representación electo, sin nombre definido, y una *instancia ciudadana de coordinación entre los órganos de representación ciudadana, las alcaldías y el Gobierno de la Ciudad de México*, también sin nombre específico. Las funciones de éstas son: *Asamblea ciudadana*, concebida específicamente como un *instrumento de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario...*, se establece que esto se llevará a cabo *de conformidad con la ley en la materia* (art. 56). El órgano de representación ciudadana, *su organización y facultades atenderán a lo previsto en la ley en la materia* (art. 56.X.5); finalmente, las instancias de *coordinación entre la representación ciudadana, las alcaldías y el Gobierno de la Ciudad* (A56-X-6) tendrán funciones más precisas y delimitadas, de: información, emisión de opiniones, elaboración de propuestas y sugerencias. En este último caso no habrá necesidad de desarrollar y especificar mecanismos y reglamentaciones, salvo en lo referido al sentido de su función “coordinadora” y su jerarquía con respecto de las otras dos instancias.

Como se ha planteado en los diversos párrafos, es mucho lo que se debe precisar, reglamentar e incluso definir con mayor claridad en los

distintos ámbitos de Participación Ciudadana incluidos en la CPDMX; hay dos alternativas, I) desarrollar lo establecido en la constitución a través de diversas leyes, reglamentos e instrumentos normativos particulares, o II) que parece ser la más deseable y viable, construir un instrumento, de carácter general, una ley marco de la participación, que establezca con claridad la arquitectura de la participación ciudadana, y se glose en distintos capítulos o apartados las especificaciones correspondientes. En este caso se puede pensar que la nueva Ley de Participación Ciudadana (LPC), establezca el marco general de la participación, mismo que deberá ser observado en las diversas leyes que normen campos de acción pública específicos (por ejemplo, en el desarrollo social, el económico, etc.), y que, además, la propia ley instituya, en otros capítulos, mecanismos e instrumentos generales de participación que hoy se encuentran dispersos, como las *Contralorías Ciudadanas*.

Todo esto resultará insuficiente si no se piensa en la necesaria democratización de la administración pública y las implicaciones de un buen gobierno. La presencia de un marco legal o la existencia de espacios o mecanismos de participación no son suficientes y tienen poca utilidad en la práctica si no se democratiza la administración pública, si no cuenta con una gestión adecuada de la interacción efectiva entre el ciudadano y los servidores públicos. No se trata de multiplicar los mecanismos de participación sin claridad de funciones y atribuciones y articulación entre los mismos (territoriales, temáticos y sectoriales), y sin posibilidades de incidir y ser vinculantes, lo que puede resultar contraproducente para lograr una ciudadanía activa, capaz de hacer efectivos sus derechos y ejercitar sus responsabilidades al momento de favorecer la efectividad y el éxito de las políticas públicas.

En síntesis, las propuestas son:

- Contemplar una nueva LPC acorde con los nuevos mecanismos de participación introducidos en la CPDMX.
- Definir en la nueva LPC las figuras de participación ciudadana, tanto a nivel entidad como en las alcaldías, para esclarecer la ambigüedad que se genera, por ejemplo, entre los Consejos de Pueblos y los comités de participación ciudadana, asimismo, es necesario armonizar y delimitar sus funciones.

- En todos los casos, hace falta el desglose de atribuciones, capacidad vinculatoria y reglamentación de cada instrumento de participación para hacer efectiva la obligatoriedad de las figuras de participación.
- Es fundamental normar la participación ciudadana en el marco del Sistema de Planeación y Evaluación y en el ejercicio del buen gobierno.
- Proponer una modificación a la CPDMX para que la figura de la Silla Ciudadana del Cabildo de la Ciudad de México tenga un mayor peso en la toma de decisiones y no se convierta tan sólo en una caja de resonancia de las demandas ciudadanas.
- Desde la perspectiva de los mecanismos de democracia directa establecidos en la CPDMX, en los artículos 25 y 56 proponemos que, con base en las disposiciones comunes que se establecen en la misma, en las leyes secundarias se haga explícito:
 - La manera de garantizar, mediante mecanismos claramente definidos, los procedimientos mediante los cuales se propiciará la representación vecinal y su participación en las decisiones a nivel de alcaldías, buscando que dicha representación sea legítima y democrática.
 - Las líneas generales que debe contener la legislación correspondiente con relación a los problemas, así como los instrumentos que se debieran generar servirán:
 - Para garantizar la representación ciudadana. Se propone que se implante en la ley reglamentaria un mecanismo de base de participación: la asamblea vecinal por manzana, se trata de un complemento de la representación por unidad territorial, para recoger las demandas que en estos dos ámbitos se presentan.
 - El nivel básico de representación discutirá los problemas más cercanos a los vecinos y establecerá las soluciones que serán llevadas a la administración de la alcaldía y el cabildo.
 - La designación de representantes por manzana debe ser la base de la pirámide de la representación de las unidades territoriales, como ahora está especificado en el artículo 56.
- Debe establecerse en las leyes secundarias que los ciudadanos pueden influir en el diseño de las decisiones públicas, haciéndose explícita su capacidad representativa de las demandas vecinales y de los pueblos.
- En el caso de la *Asamblea ciudadana*, como órgano de representación, queda casi todo por definir y precisar: composición, atributos específicos

La estrategia legislativa

En materia de participación ciudadana, y con base en lo estipulado en la CPCDMX, se puede establecerse la siguiente ruta:

Acción	Fecha	Transitorio
Rediseñar la Ley de Participación Ciudadana como una ley marco, o estatuto, que defina la obligatoriedad de que algunas figuras deban ser reconocidas en todas las leyes específicas, reconociendo su especificidad, atributos, articulación y vinculatoriedad.	31/07/2019	
Establecer las modalidades de gobierno abierto en la ley del organismo autónomo garante del acceso a la información pública.	30/4/2019	Décimo octavo
Ubicar en la generación de leyes y reglamentos los espacios para incorporar las figuras y atribuciones de la participación ciudadana.		

en cuanto a la intervención en “decisiones” en asuntos de carácter social, formas de operatividad, y algo sustancial: formas de relación entre éstas, jerarquía y obligatoriedad en cuanto al respeto y ejecución de los acuerdos y decisiones procesadas en cada una.

- Para subsanar estas ausencias, existe un camino andado y mucho por recuperar en la LPC del Distrito Federal en vigencia; no obstante, es bien sabido que esta misma Ley contiene insuficiencias y omisiones que no han podido ser subsanadas a lo largo de sus años de vigencia y de sus sucesivas reformas. Por tanto, resulta pertinente pensar en la *reformulación* total de la LPC para que puedan cubrirse los vacíos en los distintos planos señalados.
- No se tiene una propuesta alternativa a los comités ciudadanos. Solamente se les modifica la representación de colonias por unidades territoriales, pero su amplitud y su *nula incidencia* son asuntos que deben corregirse.
- Establecer y proponer mecanismos, modalidades de intermediación y/o figuras específicas para dar curso a la participación de los Consejos de los Pueblos, así como garantizar su viabilidad tanto en la ley correspondiente como en la LPC.
- Dado que no se especifica con precisión en la CPCDMX las implicaciones del *Gobierno Abierto*, es necesario establecer en la ley correspondiente qué significa y qué implicaciones tiene para efectos de la gobernanza democrática.
- Establecer un calendario de manera conjunta con la Escuela de Administración Pública (EAP) de la Ciudad de México, para sensibilizar y capacitar a los funcionarios acerca de los principios rectores de participación ciudadana, obligatoriedad y gobierno abierto.
- Proponer la inclusión del derecho a la participación en la carta de derechos de esta ciudad.
- Hacer una diferenciación entre los PBO y las comunidades indígenas asentadas, puesto que no cuentan con las mismas potestades (patrimoniales y culturales) y sus problemáticas son muy diferentes.
- Plantear una reforma a la CPCDMX para establecer una definición precisa del principio democrático que regirá a la Ciudad de México.

IV. CIUDAD PLURICULTURAL

El preámbulo de la CPCDMX se remite al legado de los distintos periodos históricos y a la composición plural de la ciudad debido a las grandes migraciones, poblaciones vecinas; la llegada y el intercambio permanente de personas y pueblos tanto del país como de todos los continentes. Al mismo tiempo, reconoce los derechos de todos los habitantes de la ciudad dentro de un nuevo orden constitucional. Se define que la Ciudad de México pertenece a sus habitantes, se reconoce que es intercultural y que tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes, sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes (art. 58).

El Capítulo II se destina a los derechos humanos y en particular, el artículo 12, hace referencia al Derecho a la Ciudad, derecho que Henri Lefebvre concibió como la expresión de la *espacialización* de los derechos en el contexto urbano. No obstante, ahora se amplía el contenido y expresión a las necesidades de todos los habitantes urbanos con sus múltiples expresiones culturales y sociales.⁵ Ahora, este derecho cobija los movimientos y demandas culturales fundados en políticas de identidad y de diferencia tales como la etnia, la clase, la sexualidad, el género, la edad, la discapacidad, entre muchos otros, y busca asegurar *la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía* (art. 12).

Lo importante aquí es que se considera que el Derecho a la Ciudad y, los otros derechos conexos a él, se materializan sólo por vía de políticas públicas con enfoque de derechos, en tanto aquellas son los instrumentos más adecuados con los que cuentan los gobiernos locales y la ciudadanía misma, para superar los efectos de la exclusión y la desigualdad social a las

⁵ Más allá de los obreros, en los que probablemente estaría pensando Lefebvre.

que han sometido a habitantes marginados, especialmente a los pueblos originarios (PBO) y comunidades indígenas.

La CPCDMX garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la misma a partir de diversos instrumentos normativos: 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 de gobierno de las alcaldías, y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Sus características y contenidos se deben precisar en las leyes correspondientes, en las que se garantiza la participación de los pueblos y las cuales deben armonizarse entre sí, en donde el papel del Sistema de Planeación y Evaluación será fundamental para intentar armonizar todos estos instrumentos y dotar de sentido a todos los derechos.

Se observa la voluntad del constituyente de la Ciudad de México de afirmar de manera transversal, y a lo largo de diversos capítulos, la especificidad cultural en pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas, aun cuando el capítulo VII, Ciudad Pluricultural, del Título V, Distribución del Poder, detalla el tema en específico.

Principales ejes

Los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios tienen el carácter de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 59.A.3). Resulta de particular importancia que el tema esté situado en el apartado que trata la distribución del poder en la ciudad. Esto resulta innovador, no solamente sugiere el reconocimiento oficial de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas como sujetos colectivos de derecho público, sino que centra el tema en la esfera del ejercicio del poder local y abre la puerta a un cuarto nivel de gobierno en la ciudad.

➤ Las categorías identitarias

En la Ciudad de México los sujetos de los derechos de los pueblos indígenas son los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en sus territorios

y las comunidades indígenas residentes. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos jurídicos internacionales de los que México es parte, serán de observancia obligatoria en la Ciudad de México (A57). La CPC reconoce a dos sujetos jurídicos distintos. Por un lado, a los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en los territorios de la actual ciudad y por el otro a las comunidades indígenas residentes, que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que habitan en la Ciudad de México y que reproducen total o parcialmente sus instituciones y tradiciones (A58-2).

Problemáticas: En el contexto de la Ciudad de México, la expresión *pueblo y barrio originario* surge con una orientación específica, dado que está inmersa en la dinámica urbana de la capital y es distinta de la de un *pueblo indígena*. Es una categoría jurídica nueva que no existe ni en la legislación nacional ni en los instrumentos internacionales.

La distinción entre pueblo o barrio originario y comunidad indígena residente puede generar retos al no resultar tan clara en algunos casos, sin embargo, la Constitución les atribuye distintos derechos.

La pregunta de cuántos pueblos y barrios originarios existen en la Ciudad de México no es fácil de responder. Las cifras difieren de acuerdo con la dependencia que lleve a cabo el conteo. Además, existe en la actualidad un gran dinamismo en la autoidentificación como pueblo o barrio originario. Eso hace que la cifra sea variable y cambiante.

Propuestas: Separarlos como *sujetos de derechos distintos*, en apartados distintos, no agruparlos como si fueran una sola categoría (sus únicas semejanzas se dan en los aspectos y derechos culturales con sus diferencias específicas). Establecer el *sistema institucional de registro de pueblos, barrios y comunidades indígenas residentes* (art. 59.L.3), para tener certeza del padrón, otorgando particular respeto al principio de autoadscripción.

➤ Los derechos de autogobierno

La CPCDMX reconoce el derecho a la libre determinación y autonomía. De allí se derivan los derechos de participación política, derechos al desarrollo propio, y el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales. Estos derechos permiten la participación política colectiva de pueblos y comunidades

al tiempo que introducen un cambio en la organización jurídica, política y administrativa de la ciudad. Los PBO y comunidades indígenas residentes adquieren el estatus de nuevos entes de derecho público con personalidad jurídica en la ciudad.

En términos de participación ciudadana se reconoce el derecho a ser consultadas en los términos de esta Constitución y tratados internacionales. La Constitución va más lejos ya que le otorga a la consulta un elemento vinculante y establece como nula cualquier medida administrativa o legislativa tomada sin la consulta de los PBO y las comunidades indígenas (art. 59.C.1).

Desde luego, debe establecerse el uso de los instrumentos de la democracia directa en los mecanismos de gestión, evaluación y control de la función pública, por lo que habrá que empatarse con lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana, la cual deberá ser reformada o reescrita para adecuarse a las nuevas figuras y principios de participación establecidos en la CPCDMX.

Se reconoce el derecho de pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios para ejercer su *autonomía conforme a sus sistemas normativos internos y formas de organización* (art. 59.B.3), y se acepta el establecimiento de una jurisdicción propia para tales entidades sociales dentro del marco de un sistema de pluralismo jurídico (art. 59.B.8.III). Esta línea de definición permitirá que, en la ley secundaria correspondiente, se consideren dentro de los mecanismos de justicia alternativa (art. 35.D.3.c) en la perspectiva de armonizar las disposiciones del capítulo con las normas del poder judicial.

Por lo que respecta a las alcaldías (art. 53), además de conferirles el reconocimiento a los pueblos y barrios originarios, entre sus funciones se establece que deben preservar el patrimonio, las culturas, identidades, festividades y la representación democrática, así como el respeto y promoción de sus derechos y reconocimiento a las autoridades y representantes tradicionales elegidos en los pueblos y barrios originarios, de conformidad con sus sistemas normativos y se garantizará su independencia y legitimidad (art. 53.2.XIV).

Problemáticas: Existe una contradicción al establecer dentro de la LPC como figura de representación al Consejo de Pueblos que opera prácticamente igual que los comités ciudadanos, pues tal y como a la letra se esti-

pula, las alcaldías deben garantizar el reconocimiento, respeto, apertura y colaboración de las diversas formas de organización social, sectorial, gremial, temática y cultural que adopten, algo que no se especifica claramente (art. 56.III.5).

Este asunto adquiere una mayor complejidad debido a que, en el fondo, y sobre todo para la gestión urbano-rural y, digamos medioambiental (ya que son dueños de los recursos naturales), en realidad se trata de una entidad político-administrativa con características y dinámica propia y con mucha autoridad y fuerza. Los que tienen la propiedad social (comuneros y ejidatarios) tienen sus propios espacios de representación (asambleas comunales y ejidales y tribunales agrarios, entre otros) ahora centrales para la política urbana (desarrollo de megaproyectos), e incluso para la gestión cotidiana del pueblo como unidad territorial. Para la gestión cotidiana, servicios, infraestructura, movilidad, etc., su representación se entrelaza junto con los llamados “avecindados”, en los llamados Consejos de Pueblos, presentando una falsa imagen de una comunidad homogénea, pues aunque presentan algunas problemática comunes, la mayoría son diferentes, incluso las problemáticas se agudizan en el caso de los avecindados que no se encuentran representados por las figuras tradicionales de los pueblos, quienes tienen mayor poder y, por lo general, llevan a cabo gestiones por su cuenta propia.

Por otra parte, se encuentran las comunidades indígenas residentes que presentan otra problemática totalmente diferente, pues desde la lógica de la gestión se miran como habitantes de una colonia en condiciones totalmente marginadas y de exclusión. Es menester reconocer que las comunidades residentes no cuentan con un patrimonio propio (salvo el cultural), a diferencias de los PBO, pero no se rigen por normas indígenas, sino por las relativas a la ciudad, por lo que los sistemas a los que alude el artículo no operan en todos los casos.

Propuestas: Establecer apartados y reglamentaciones diferenciadas tanto para pueblos y barrios como para población indígena asentada. Especificar lo que significa la *libre autodeterminación y autonomía*, en el contexto del gobierno de la ciudad, empezando por su relación con las alcaldías. Establecer mecanismos de articulación entre las acciones de las autoridades de PBO y comunidades indígenas residentes y las autoridades de la ciudad. Considerar la representación de los PBO tomando en cuenta los diferentes ámbitos de acción de las distintas autoridades en los PBO: representantes

ejidales, comunales, comités ciudadanos, representantes del pueblo originario, etcétera. En general, armonizar las disposiciones del artículo 59 con el resto de las disposiciones y leyes, por lo que esto representa e implica.

➤ *La territorialidad*

El derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales, es un aspecto fundamental en el reconocimiento de derechos para los PBO. Sin embargo, el punto J del artículo 59, se centra de manera restrictiva en cuestiones de propiedad, urbanización y aspectos ambientales. Las disposiciones no abren nuevos horizontes de acción (art. 59.J.1.a.3). Aún cuando la atención se centra en la propiedad, se omite el establecimiento de principios para la regularización de la tenencia de la tierra, procedimientos de titulación o el acceso al uso preferente de los recursos en los lugares en los que habitan.

En materia de urbanización, de manera insuficiente (dada la fuerte presión inmobiliaria y urbana), la CPCDMX establece la coordinación con los PBO para proteger sus territorios, de obras de infraestructura urbana, ya sea pública o privada y de megaproyectos susceptibles de generar impactos negativos en lo ambiental, lo urbano o lo social (art. 59.J.5).

Es medular lo que establece la propia Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal (2017), ya que se reconocen como pueblos originarios fundamentalmente a ejidatarios, comuneros y propietarios de tierras agrícolas, forestales, productivas o no.

Las zonas rurales serán protegidas y conservadas como parte de la funcionalidad territorial y el desarrollo de la entidad, promoviendo un aprovechamiento racional y sustentable que permita garantizar el derecho a la tierra, así como la prosperidad de las personas propietarias y poseedoras originarias [...] Se preservarán el equilibrio ecológico, los recursos naturales y los servicios ambientales que prestan, así como su valor patrimonial y el derecho de las personas a disfrutarlos. Para conciliar el interés productivo y el medioambiental, se diseñarán políticas e instrumentos que favorezcan este propósito. Se armonizarán el desarrollo urbano y el rural con respeto a las formas, prácticas y actividades culturales de las personas, comunidades y núcleos agrarios [...].

Desde la perspectiva de la política de desarrollo urbano la ciudad se densifica, pero también se desarrollan en ella grandes proyectos inmobiliarios y de infraestructura (movilidad) en la periferia “rural” (cada vez más conurbada y urbana), generándose una gran cantidad de conflictos con los

núcleos agrarios y propietarios de las tierras, así como con grupos ambientalistas y ecologistas que luchan por preservar el equilibrio ecológico y medioambiental, por lo que es fundamental armonizar lo rural y lo urbano, a través de leyes y programas de ordenamiento territorial que involucre a ambos espacios, pero sin descuidar programas productivos, turísticos, etcétera; en este caso, el SP desempeñará un papel fundamental para mantener el equilibrio ecológico y el desarrollo urbano en la entidad.

Problemática: En materia de derechos territoriales, las disposiciones de la CPCDMX se quedan cortas en materia de legislación internacional. Algunas disposiciones de la propuesta de anteproyecto de iniciativa de Ley de PBO y comunidades indígenas residentes (2014) resultan mucho más pertinentes. En ella se habla, por ejemplo, de la legalización y titulación de las tierras que no cuenten con este estatus; de una política consistente y eficaz de contención de la mancha urbana, de la prohibición de desplazamientos, reacomodos, y relocalizaciones tanto de habitantes como de sitios.

Propuestas: Establecer una distinción entre los *derechos de propiedad* y los *derechos a la tierra y al territorio*. Aún cuando están estrechamente relacionados, no se puede pasar por alto, como lo hace la CPCDMX, que el derecho a la tierra y al territorio excede los alcances jurídico-sociales de los derechos de propiedad y posesión. El territorio es un ámbito espacial del ejercicio de la autonomía, en el que cada pueblo o barrio originario puede ejercer su libre determinación y practicar el autogobierno, de acuerdo con lo que la propia Constitución establece.

El proceso legislativo

De nueva cuenta, un riesgo que se presenta en el proceso legislativo en torno a la ciudad pluricultural, es la carencia de una perspectiva integral y transversal en el tratamiento del tema. Por un lado, el abordaje de la diversidad cultural se debe vincular con el SIDDHH. Varias de las disposiciones del artículo 59 abordan derechos fundamentales como el derecho a la educación, a la salud, el acceso a la justicia, el derecho de comunicación, el derecho al trabajo, etc. Por otro lado, los derechos de autogobierno convocan aspectos de representación política y participación ciudadana. En esta materia, resulta indispensable establecer mecanismos claros para la implementación y seguimiento del derecho a la consulta.

V. AGUA, SUSTENTABILIDAD Y MOVILIDAD

Orientación constitucional

Agua

La CPCDMX recuperó postulados de diversos instrumentos internacionales que el gobierno mexicano ha suscrito, para concebir el acceso al agua como un derecho humano. Entre ellos se encuentran, entre otros, la Observación General No. 15 (2002); el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 11 y 12). Estos preceptos los reconoce en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 1, 2, 4 y 27.

La Carta Magna de esta entidad estipula, a su vez, diversos principios que abonan a este objetivo, por ejemplo: el de la democracia directa y representativa (art. 3); el ejercicio de los derechos individuales y colectivos (art. 4.A.2); el bienestar de los habitantes en armonía con la naturaleza (art. 4.C); el derecho a la Ciudad Solidaria, integrando aspectos como la vivienda y el servicio de agua potable (art. 9.E.2); el ordenamiento territorial y los servicios ambientales (art. 16.A.3) y el derecho a un ambiente sano (art. 16.A.4).

La administración del agua se reconoce de manera específica en los siguientes asuntos considerados en la CPCDMX: la gestión sustentable del agua (art. 16.B), la gestión como parte de los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes (art. 59.B.8.VIII); el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales (art. 59.J.7); las garantías para los habitantes de los pueblos originarios de los distintos bienes y servicios (art. 59.L.5) y, por último, el establecimiento de la Contraloría Ciudadana del Agua que será la encargada de gestionar, de manera sustentable, el uso del agua en la entidad (Transitorio 37°).

Pese a lo anterior, la política del agua en México se caracteriza por una mayor apertura a la inversión privada y por una estrategia de despojo, por lo que es imprescindible incorporar mecanismos de regulación a los actores privados y establecer un marco de sanciones efectivas.

En la Ciudad de México, se calcula que para satisfacer la demanda de agua se extrae del subsuelo más de dos veces el flujo de recarga natural y se importa agua desde cuencas muy lejanas. El manejo del agua en la zona metropolitana de la ciudad ha caído en un círculo vicioso de politización, opacidad, inequidad en el acceso y mal servicio.

Sustentabilidad

Sobre el componente de *sustentabilidad*, llama la atención que la CPCDMX menciona 11 veces el término “sustentable” (art. 10.A, 15.A.2, 15.A.6, 15.B.2, 15.C.2, 16.C.1, 16.C.5.a, art.16.D.1, 17.B.3.e, 17.B.4, 23.2.d, 53.2.XIX); sin embargo, en ninguno de estos apartados se define de manera clara el significado y los alcances del término, su sentido de aplicabilidad para el diseño de políticas públicas o sus implicaciones. En términos generales, utiliza una noción tradicional como adjetivo de algunas acciones que podrían implementarse para generar política pública, no obstante, no se tiene una línea definida sobre las acciones que se deberían tomar para que el sistema ambiental sea preponderante. Tampoco define de qué manera la sustentabilidad puede asegurar la eficiencia en el uso del territorio.

Cabe aclarar que el modelo teórico que fundamenta los postulados de sustentabilidad en la CPCDMX hace referencia a la capacidad del ser humano para satisfacer sus necesidades actuales sin comprometer el crecimiento y desarrollo; sin embargo, los problemas que afrontan las ciudades actualmente cuestionan la aplicación práctica de este concepto, además han sido interpeladas por no contemplar las complejas y variables dinámicas, tanto sociales como ecológicas, necesarias para un verdadero desarrollo sustentable.

Movilidad

Por su parte, los asuntos relacionados con la *movilidad* traen consigo un problema “genético” severo, consistente en que la ley reglamentaria subsidiaria (Ley de Movilidad de Distrito Federal), fue elaborada y promulgada con mucha antelación, por tal motivo resultaba imposible que los diputados de la ALDF, los participantes en la discusión y la elaboración de la mencionada Ley e, incluso la Consejería Jurídica y de Gobierno del Dis-

trito Federal, pudieran conocer el contenido y sentido preciso progresista que asumiría esta materia en la CPCDMX.

Adicionalmente existen otras problemáticas, como por ejemplo, que en la legislación actual falta congruencia, ya que se señala que las concesiones para prestar el servicio de transporte público por particulares serán individuales y que una concesión podrá cubrir las diferentes unidades de transporte de una empresa como persona jurídica.

Otra insuficiencia de la Ley tiene que ver con el atendible mandato jurídico de la Constitución para hacer accesible las nuevas tecnologías al conjunto de la población. Es necesario modificar la Ley de Movilidad estableciendo las modalidades específicas de medios de traslado urbano que se deberán priorizar para promover un transporte más incluyente, eficiente y sustentable. De no hacerse, éste quedará determinado por las tendencias actuales dominantes que son elitistas y excluyentes.

Otra omisión en la CPCDMX es la falta de mención sobre la movilización de bienes y servicios. Buena parte de la infraestructura vial, de conectividad y de la gestión va dirigida a la circulación de bienes y servicios. Aunque hay que priorizar los sistemas de transporte colectivo, los del transporte de carga son de gran relevancia en nuestra ciudad y tienen su origen en la ineficiencia del traslado.

Por ello, el próximo Congreso deberá elaborar una nueva Ley de Movilidad (NLM) que garantice completa coherencia con el espíritu y la visión de la nueva Constitución, así como con la necesaria transversalidad respecto de otros temas importantes considerados en ella, como la cuestión metropolitana, la inclusión social y de género, la sustentabilidad ambiental y la gobernabilidad ciudadana.

Líneas generales que debe contener la legislación secundaria

En materia de agua, sustentabilidad y movilidad, la legislación secundaria en la ciudad debe incorporar como valores: disponibilidad, equidad, accesibilidad (física, económica, a la información), no discriminación, calidad, integralidad, y cambio de paradigma en las políticas y gestión de los recursos y bienes públicos. Mientras tanto, de manera específica se requieren las siguientes acciones:

Para avanzar en la realización de los principios y valores que establece la CPCDMX es necesario legislar, a nivel federal, una nueva Ley de Aguas Nacionales que reglamente el artículo 4º Constitucional.

Dicha Ley deberá tener por objeto garantizar el ejercicio del derecho humano al agua y al saneamiento de toda la población en todos sus elementos (disponibilidad, calidad, accesibilidad física y económica, asequibilidad, no discriminación y acceso a la información).

Los aspectos específicos que debe considerar la nueva Ley de Aguas Nacionales son:

- Agua para ecosistemas.
- Agua de calidad para todos.
- Agua para la soberanía alimentaria.
- Fin a la contaminación.
- Fin a la destrucción de cuencas y aguas subterráneas.
- Fin a la vulnerabilidad evitable a inundaciones, sequías y cambio climático.
- Fin a la corrupción, la impunidad y la criminalización de defensores/as del agua y territorio.
- Mecanismos de participación ciudadana con enfoque de género y etnia.

En el ámbito local, la legislación conducente debe incorporar los elementos que a continuación se enuncian:

➤ *Modelo de gestión del agua*

El marco legal debe establecer de forma expresa que el manejo del agua en las ciudades depende de la dinámica hídrica de las cuencas que la contienen; de igual forma, debe declarar de utilidad pública la gestión integral de los recursos hídricos, así como el equilibrio eco-hidrológico de la cuenca. Se debe establecer un modelo de gestión hídrico territorial de ciclos del agua y su marco legal e institucional.

Para establecer el nuevo modelo de gestión propuesto, la ley secundaria en la materia debe estar centrada en instrumentos y procedimientos para el buen gobierno del agua, respeto a los instrumentos internacionales,

coordinación intergubernamental en el marco de la cuenca de México; de la misma manera, debe garantizar la inclusión de instancias de participación ciudadana efectiva.

El nuevo modelo de gestión debe poner el acento en la distribución del agua, considerando aspectos como la sustentabilidad o el reparto equitativo del recurso, ya que el modelo puesto en práctica actualmente hace nugatorio el derecho, tanto desde los estándares internacionales, como federales y locales a raíz de la promulgación de la CPCDMX.

➤ *Planeación territorial para el manejo del agua*

Es necesario establecer Planes Rectores de Cuenca como instrumentos de planeación territorial que tomen en consideración los derechos humanos y de los pueblos y que incluyan: el reconocimiento de los territorios habitados u ocupados por pueblos originarios (zonas predominantemente de captación natural de agua), así como la definición de áreas de importancia hídrico-ambiental; de igual forma se deben establecer programas, políticas y obras requeridas para restaurar las cuencas.

Una acción importante en este sentido debe ser un mayor aprovechamiento de las aguas pluviales, evitando su mezcla con aguas residuales; asimismo, se deben establecer ciclos locales de tratamiento y reutilización de aguas residuales (dirigiendo el agua potable de manera exclusiva al uso doméstico y el agua tratada a los sectores agrícola e industrial).

➤ *Instrumentos de regulación y protección del agua*

Es importante que la Ley de Aguas establezca la prioridad de usos (anteponiendo, sobre todo, el uso para el consumo humano), y se incorpore el uso ambiental, haciendo obligatorio el cálculo del caudal ecológico, sin que ello implique de ninguna forma que el agua reservada al uso ambiental pueda ser utilizada para otros fines (concesiones o megaproyectos).

Son necesarios instrumentos y procedimientos para la desprivatización del agua, los cuales transparenten y difundan los arreglos privatizados existentes, así como las cuotas sobre las utilidades así logradas; asimismo, es necesario que se realicen auditorías, con el fin de calcular los daños económicos causados por las violaciones a la normatividad por parte de los concesionarios y que se asignen recursos públicos para entablar

litigios estratégicos contra empresas del agua que incumplan los mandatos constitucionales en materia del derecho al agua.

De igual forma, se requiere la elaboración de Dictámenes de Cuenca en Estrés Hídrico: Extremo, emitidos por el Consejo de Cuenca y Aguas en la presencia de dos o más de los siguientes fenómenos: inundaciones crónicas; hundimientos, grietas, socavones; poblaciones sin acceso al agua; dependencia en cuencas o acuíferos sobreexplotados. Estos instrumentos permitirán frenar (o, por lo menos revalorar) la autorización de megaproyectos que incrementen la presión sobre la cuenca correspondiente.

Es importante que el marco legal introduzca mecanismos de protección de los servicios ambientales, incorporando, por ejemplo, la figura de “suelos de recarga”, además debe promover la conservación de suelos en las partes altas de la cuenca, lo que, de manera ineludible, requiere la participación en la gestión de los pueblos y barrios originarios. En este sentido, se deben considerar aspectos como la protección de los bosques y la preservación de las áreas de conservación.

La regulación en la materia deberá contemplar: el establecimiento de moratorias al crecimiento urbano en zonas sin factibilidad hídrica, el fortalecimiento del control de los agentes privados, así como el fortalecimiento de los organismos públicos mejorando su gobernanza y equidad.

➤ *Gobierno y gobernanza*

Es imprescindible la creación de un Consejo Metropolitano del Agua, donde se encuentren representados los diferentes usos y usuarios, incluyendo al medio ambiente. Dicho Consejo debe considerar mecanismos efectivos de coordinación y responsabilidad gubernamental para ampliar las facultades de las alcaldías en la materia. De la misma manera, puede establecer una mayor coordinación entre el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y las alcaldías, para mejorar la provisión del recurso.

Se propone también la creación de un Consejo Ciudadano del Agua, con voz y voto en las decisiones de la autoridad del agua en la ciudad, el cual procure una distribución equitativa del agua, para que, en caso contrario, se cuente con los mecanismos adecuados para el efectivo ejercicio de exigibilidad y rendición de cuentas ante violaciones al derecho al agua.

➤ *Prestación de servicios*

Es importante que el marco legal establezca mecanismos de funcionamiento de los organismos públicos que regulan y operan el servicio, estableciendo, de manera adecuada, las potestades de los ámbitos público y privado en las distintas fases de la gestión del agua.

Los mecanismos también deben contemplar un plan de inversiones a largo plazo para las funciones de mantenimiento regular de la red de servicio, así como para su ampliación.

Es necesario revisar el esquema subsidiario del agua en la ciudad, el cual promueve un uso desmedido del agua en las zonas que no tienen problemas de abasto (y que muchas veces cuentan con tarifas menos altas), frente a una irregular provisión del servicio en zonas de recarga, lo que impide un acceso equitativo y asequible.

En concreto, se debe garantizar un acceso adecuado al agua (equitativo, asequible, disponible y de calidad aceptable, superando la marca de la inequidad).

En materia de sustentabilidad

Se debe inculcar una aproximación distinta a los retos de la sustentabilidad, replanteando el modelo teórico en el que se sustenta este principio, lo que implicará que el componente ambiental a largo plazo adquiera una mayor preponderancia. En este sentido, los factores económicos deben quedar imbuidos en el sistema social y éste deberá estar enteramente circunscrito en el ambiental.

El sentido fundamental de la sustentabilidad en la Constitución deberá poner énfasis en las generaciones futuras, pues la CPCDMX (art. 16.E.2.e), no especifica actualmente las medidas que se deben tomar para alcanzar la sustentabilidad ambiental y tampoco indica los principios de la sustentabilidad que son importantes para la hacienda pública (art. 21.4), por lo que se debe replantear la importancia de los parámetros ambientales.

La competitividad, prosperidad y productividad de la Ciudad de México debe partir del fortalecimiento del sistema ambiental (art. 1) y no a la inversa, tal y como hasta ahora ha sucedido.

La aplicación transversal de los derechos humanos debe contemplar los derechos ambientales fundamentales de manera explícita (art. 4.B.4), de lo contrario, la sustentabilidad se verá severamente comprometida.

La sustentabilidad alimentaria que se incluye en la CPCDMX (art. 9.C.2), no se encuentra debidamente definida, por lo que la propuesta de fondo es que aquella parte del fortalecimiento de la infraestructura de producción alimenticia de la ciudad, la promoción de la infraestructura verde, y de patrones adecuados de distribución de los alimentos a escalas locales, regionales y nacionales, lo que involucra, además de los temas de gestión del agua, el de la movilidad y el de la coordinación metropolitana.

El Derecho a la Ciudad debe ser la columna vertebral que articule el resto de los derechos, y debe promover el diseño de políticas públicas desde una perspectiva de derechos de los ciudadanos. Para ello, se debe posicionar al sistema ambiental como preponderante para el desarrollo sostenible de la Ciudad (art. 12).

La creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México será fundamental para asegurar una nueva aproximación a la sustentabilidad de la ciudad, intentando equilibrar los espacios rural y urbano, por lo que se deberán priorizar los elementos ambientales (art. 15).

La coordinación metropolitana será esencial para alcanzar estos objetivos, por lo que tiene que homogeneizar la noción de sustentabilidad en los diferentes niveles de gobierno (art. 19) anteriormente se ha expuesto.

En materia de movilidad

Se debe establecer una nueva Ley de Movilidad para la ciudad (con la consecuente derogación de la anterior) que responda a la nueva CPCDMX dando prioridad al transporte público colectivo por encima del transporte de bienes y servicios que, si bien guarda una importancia capital para el sostenimiento económico y social de esta ciudad, no debe ser más importante que garantizar la movilidad de las personas (art. 13.E). Para ello, será necesario conferir mayor importancia a los servicios masivos, alternativos y ecológicos con el propósito de garantizar el Derecho a la Movilidad.

Es importante establecer mecanismos de coordinación y actuación a escala metropolitana, pues la ciudad no puede abstraerse desde la dinámica en la que está inmersa. Esto debe ir acompañado del establecimiento de fondos metropolitanos.

Es necesario, además, mejorar la coordinación metropolitana para instaurar una planeación que establezca planes rectores y sectoriales con carácter vinculante, así como planes de descentralización y de instrumentos en los niveles micro y meso que permitan afrontar de una manera más eficaz y expedita los problemas de la metrópoli. Estas instancias deberán considerar la inclusión de mecanismos de participación ciudadana que posibiliten una planeación mucho más democrática y más acorde con los postulados constitucionales.

Dado que la CPCDMX establece una visión transversal de la movilidad, proponemos que el Congreso elabore una nueva Ley de Movilidad (NLM) para garantizar coherencia con esa visión. De esta manera, la NLM normará la transversalidad respecto de otros temas fundamentales, como la cuestión metropolitana, la inclusión social y de género, la sustentabilidad ambiental y la gobernabilidad citadina, entre otros de los aspectos de más relevancia.

En la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2011), se establece la necesidad de visualizar a la ciudad como un espacio de relación y convivencia social, es decir, que en ella se puede ejercer plenamente la ciudadanía en tanto ejercicio pleno de los derechos.

Entre las múltiples expresiones que este apartado implica está el derecho a la vivienda, el cual no se reduce a una mera disposición fiscal de un espacio, sino al hecho de poder habitarlo dignamente. Por otro lado, el acontecimiento del pasado 19 de septiembre de 2017 vivieron a primera vista la situación de muchas familias que se vieron desplazadas de sus viviendas y sus modos de vida. Por ello, en este apartado se abordan temas interrelacionados y que arrojan análisis urgentes.

El telos metropolitano en la Constitución de la Ciudad de México

De acuerdo con el artículo 3, los principios rectores de la ciudad serán en una visión metropolitana. De hecho, el IPM tiene por objeto Participar en la integración de los instrumentos de planeación para la Zona Metropolitana del Valle de México (IPMVI) y en los acuerdos regionales que participe la Ciudad de México. Sobre el Bienestar social y el desarrollo distributivo el artículo 17 numeral 2 señala que: Corresponde al gobierno planear, conducir, coordinar y orientar el desarrollo de la ciudad, por lo

VI. METRÓPOLI, VIVIENDA Y RECONSTRUCCIÓN

La integración metropolitana para la CDMX plantea nuevos retos en cuanto a la planeación y, uno de los más grandes se refiere a que, ante a un nuevo texto constitucional, se formulen criterios para abordar el asunto metropolitano en armonía con los DDHH.

Queda claro que el carácter metropolitano de la ciudad está asociado directamente a lo que Lefebvre denominó “Derecho a la Ciudad” y que la capital del país suscribe en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2011), en ésta se enfatiza la necesidad de visualizar a la ciudad como un espacio de cohesión y convivencia social, es decir, que en ella se puede ejercer plenamente la ciudadanía en tanto ejercicio pleno de los derechos.

Entre las múltiples acepciones que este ejercicio implica está el derecho a la vivienda, el cual no se reduce a una mera disposición física de un espacio, sino al hecho de poder habitarlo dignamente. Por otro lado, los acontecimientos del pasado 19 de septiembre de 2017 vinieron a recrudecer la situación de muchas familias que se vieron desplazadas de sus viviendas y sus modos de vida. Por ello, en este apartado se abordan tres temas interrelacionados y que arrojan análisis semejantes.

El telos metropolitano en la Constitución de la Ciudad de México

De acuerdo con el artículo 3, los principios rectores de la ciudad están insertos en una visión metropolitana. De hecho, el IPDP tiene por función: *Participar en la integración de los instrumentos de planeación para la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y en los acuerdos regionales en los que participe la Ciudad de México*. Sobre el Bienestar social y economía distributiva el artículo 17, numeral 2 señala que: *Corresponde al gobierno, planear, conducir, coordinar y orientar el desarrollo de la ciudad, junto con*

las alcaldías, con la concurrencia participativa y responsabilidad social de los sectores público, privado y social que establezcan un sistema de bienestar social y desarrollo económico distributivo. En el ámbito de sus competencias, garantizarán los medios de coordinación con el gobierno federal, las instancias metropolitanas y los sectores privado y social, considerando los mecanismos de participación ciudadana.

De manera sucinta, el tema metropolitano se especifica en el art. 19 denominado “Coordinación Metropolitana y Regional” en la que se destaca la relación interinstitucional de las alcaldías, el gobierno de la Ciudad de México, 60 municipios metropolitanos del Estado de México, uno del Estado de Hidalgo, así como los vínculos con la Federación. Destaca la creación de un Consejo de Desarrollo Metropolitano impulsado por el cabildo (numeral 5). En cuanto al Parlamento metropolitano, éste se encuentra en el inciso Q del apartado D, del artículo 29. No menos importante es lo que señala el art. 53 sobre alcaldías en el inciso C. II *Participar en la instancia de coordinación metropolitana, de manera particular aquellas demarcaciones territoriales que colindan con los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México.*

Vivienda

En cuanto a la vivienda, hay que señalar que el art. 9 sobre Ciudad Solidaria, la establece, en su inciso E, como Derecho. Se asocia con otros como lo son las poblaciones juveniles, art. 11 inciso E; agua, del art. 16 (ordenamiento Territorial) inciso B; con aspectos sobre Regulación del Suelo, inciso C, mientras que todo el literal E trata sobre este tema. Finalmente, la vivienda se refiere en los art. 53 y 59 sobre alcaldías y pueblos originarios respectivamente.

Rutas de lo metropolitano, vivienda y reconstrucción en el proceso legislativo

La dignidad humana como principio rector de la Constitución, sustenta el enfoque de derechos; en este tenor, la visión metropolitana es el marco territorial de estos principios; de este modo y, de acuerdo al art. 16, los derechos que menciona explícitamente son: agua (art. 16. B.4) y movilidad (16.H.3. I).

Como ya se mencionaba, en el artículo 15 de la Constitución, el IPDP es un instrumento de planeación del desarrollo que tiene entre sus funciones formular el Plan General de Desarrollo y el Programa de Ordenamiento Territorial, así como participar en la integración de los instrumentos de planeación para la ZMVM.

El artículo 19 señala la coherencia entre la coordinación y gestión regional y metropolitana con los sistemas de Planeación Nacional y el de la Ciudad de México; sin embargo, la redacción del capítulo da por entendido que los organismos metropolitanos tienen un proceso definido, el cual no se precisa en el texto. Dado que el IPDP deberá contener un sistema de indicadores de derechos que permitan establecer presupuestos, los que se asignen a líneas de acción sobre derechos vinculados a temas metropolitanos, tendrán que estar asociados al Sistema Integral de DDHH, pero también al Sistema de Planeación y Evaluación. Este proceso involucra la instrumentación de acciones metropolitanas, tales como Plan General de Desarrollo, Programa General de Ordenamiento Territorial, programas de cada alcaldía, Programa de Gobierno de la Ciudad, programas sectoriales, especiales e institucionales, así como los planes de colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades (art. 15.A.4).

En los artículos transitorios, no aparece el tema metropolitano de manera explícita, sin embargo, el sexto menciona que hay *obligatoriedad de destinar al menos el 22 por ciento de presupuesto de cada alcaldía a proyectos de inversión en infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos [...] de manera gradual y creciente a partir del ejercicio del Presupuesto de Egresos de 2019* esto implica que el tema metropolitano depende de precisiones en otros instrumentos tal como se mencionó en el párrafo anterior.

Materias por legislar

Metrópoli

La ZMVM está conformada por 16 Alcaldías, 60 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo, por tanto, depende de acuerdos inter e intra gubernamentales de orden federal, regional y local. Superar estas limitaciones exige una acción decidida y sostenida del Poder Ejecutivo y el Legislativo de la Ciudad de México, así como de los representantes de la Ciudad en el Congreso Federal para lograr la creación de instrumentos legales de Gobierno Metropolitano con las siguientes características:

- Un *Consejo de Desarrollo Metropolitano* como Poder Ejecutivo, integrado por gobernantes electos de los estados, municipios y alcaldías que forman la ZMVM, cuyas decisiones serán vinculatorias, exigibles y judiciales para las unidades político-administrativas que la integran según la declaratoria del Congreso Federal (art. 19, 4-5).
- Un *Parlamento Metropolitano* como Poder Legislativo, formado por representantes electos al Congreso Nacional por las circunscripciones ubicadas en el territorio de la ZMVM, con capacidad de legislar sobre los temas metropolitanos y someter los ordenamientos a ratificación o rectificación por los Congresos locales de las entidades federales sobre las que se asienta (art. 29, D, q).
- *Comisiones Ejecutivas Sectoriales* en los principales asuntos comunes a la ZMVM, que atiendan la elaboración de propuestas de políticas públicas y su aplicación, después de ser aprobadas por el Consejo y el Parlamento Metropolitano.
- Elaboración y revisión periódica por parte de los organismos de Planeación del Desarrollo de las tres entidades federativas de un Programa de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Integral Metropolitano.
- Formación de *Empresas Públicas de Servicios Metropolitanos* a escala de la ZMVM, bajo el control del Consejo Metropolitano y bajo regulación del Parlamento Metropolitano, en Recursos Hidráulicos, transporte en Metro, camiones y trenes suburbanos, etc.

Inclusión de *Organismos de Participación Ciudadana* y/o *Representantes Ciudadanos*, en las leyes reglamentarias de la Constitución, ampliamente representativos de los sectores sociales designados por sus organizaciones, con participación en el diagnóstico, elaboración, aprobación, aplicación y evaluación de las políticas públicas y programas de desarrollo para la Ciudad de México y la ZMVM.

Dar prioridad a la elaboración y aprobación de la nueva Ley de Planeación y Desarrollo Urbano en el Congreso Local, siguiendo los postulados de la CPCDMX, previamente a la elaboración y aprobación de nuevos Programas de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Ciudad de México y la ZMVM, y la organización del IPDP.

Vivienda

El artículo 16, inciso E de la CPCDMX reconoce tanto la producción privada como social de la vivienda. La primera está muy desarrollada y es la que tiene vigencia actual; para la segunda hay que fortalecer los instrumentos: a) *Asignará recursos y formulará los instrumentos jurídicos, financieros y administrativos de inducción y fomento adecuados a esta forma de producción en sus diversas modalidades;* b) *Fomentará la vivienda cooperativa en sus diversas modalidades. La ley en la materia regulará su constitución, funcionamiento y formas de tenencia;* c) *Promoverá la asesoría integral para el desarrollo de estos proyectos, y d) Dará prioridad en el acceso al suelo a quienes impulsen proyectos que integren áreas de convivencia social, servicios educativos, espacios públicos, productivos y otros servicios.* 4. *La política de vivienda será ejecutada por un organismo público descentralizado que facilite el acceso a las personas, familias y grupos sociales a una vivienda adecuada, con las condiciones previstas en esta Constitución, para el beneficio individual, el fortalecimiento del patrimonio familiar y la convivencia social.*

Dicho de otro modo, tanto las experiencias exitosas sobre esta forma de elaborar vivienda, como su normatividad general, ya se encuentran establecidas y hace falta, únicamente, que los actores políticos y sociales involucrados faciliten los instrumentos señalados.

Respecto de los instrumentos legales y experiencias financieras que respaldan el desarrollo de la Producción Social de la Vivienda y el Hábitat que respaldan la Constitución local se tiene:

1.- En la Constitución federal:

- El artículo 4º, que reconoce el derecho a la vivienda e instruye a establecer los instrumentos y apoyos para hacerlo efectivo.
- El artículo 25, sexto párrafo, que establece que *bajo criterios de equidad social se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado...* y el séptimo, que determina: *La ley establecerá los mecanismos que faciliten [...] todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes socialmente necesarios.*
- El artículo 123, fracción xxx considera de *utilidad social a las cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores [...].*

2.- En la Ley General de Desarrollo Social se afirma que *La producción social de vivienda y los productores sociales pueden encontrar en esta Ley un excelente apoyo a su consolidación y crecimiento...*

3.- En la ley de Vivienda de 2006, define con precisión la Producción Social de Vivienda y la autoproducción e incluye un título, dos capítulos y diversos artículos en los restantes títulos que establecen disposiciones en apoyo de la operación, financiamiento, fomento y asesoría de esta forma de producción.

El artículo 85 instruye al Gobierno Federal a *apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento*; y el 92 reconoce a las sociedades cooperativas de vivienda.

4.- En cuanto a la experiencia del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) en su primera década mostró que esta forma de producción puede “hacer más con menos”, atender a más familias o en otros casos, ofrecer mayor calidad y superficie a sus acreditados.

5.- El Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto Nacional de Vivienda del Distrito Federal (INVI) en la Ciudad de México y múltiples experiencias de PSHyV desarrolladas desde hace casi medio siglo en México y en América Latina también lo confirman.

Hipótesis de políticas

Para la reconstrucción

Para superar la emergencia socio-económica y territorial derivada de los sismos del 19 de septiembre del 2017, que afectó a sectores de ingresos medios y bajos, la reconstrucción deberá considerar criterios como la democracia participativa, la transparencia y la rendición de cuentas, la equidad social y la justicia territorial, mediante un programa de reconstrucción económica, social y territorial, elaborado y aplicado por un organismo autónomo, con participación decisoria y vinculante de profesionales, académicos, representantes de damnificados y gremios de trabajadores, que sea aprobado como ley por el Congreso de la Ciudad de México; que sea objeto de rendición de cuentas obligatoria y que sea exigible judicialmente por los damnificados y otros ciudadanos. Este organismo podría proponer la expropiación, por motivos de interés público, del suelo urbano y rural y los bienes inmuebles necesarios para el desarrollo del programa.

La reconstrucción sería responsabilidad del gobierno de la Ciudad de México, con participación directa de los damnificados y otros sectores populares, basada en estudios técnicos adecuados, en un proyecto integrado de ciudad, y en el cumplimiento irrestricto de la normatividad vigente. Debe incluir la recuperación de la economía popular, la situación social y las condiciones materiales de vida de los damnificados y las de su entorno más pobre. Financiarla con un fondo nacional de reconstrucción durante al menos cinco años, formado con programas de austeridad y rediseño fiscal que supriman megaproyectos no prioritarios y gastos públicos superfluos; apliquen acciones de ampliación de la base tributaria, creen instrumentos de recuperación de rentas territoriales extraordinarias y fondos de la solidaridad nacional e internacional pública y privada. Las acciones del programa deben ser auditadas por contralorías ciudadanas colegiadas.

El programa tendría como prioridades jerarquizadas: las zonas urbanas más pobres afectadas, la dotación de sus servicios públicos colectivos, la construcción de vivienda y sus elementos complementarios y la creación de empleos durables y adecuadamente remunerados. La ejecución directa del programa será responsabilidad de los organismos a distintos niveles del gobierno local.

Diseñar para el programa, un sistema de subsidios progresivos según el índice de pobreza de los beneficiarios, el cual sea suficiente para acceder a viviendas terminadas, de dimensiones, diseño y materiales adecuados a la familia, el clima y las actividades económicas realizadas por ella. Las acciones deben asegurar la permanencia de los damnificados en los lugares de residencia previa, salvo en los casos de elevada vulnerabilidad y riesgo.

El tema de la Reconstrucción se vio acelerado por razones obvias (demanda ciudadana y oferta gubernamental para subsanar); sin embargo, esto trajo riesgos como la incorporación de agentes privados y una perspectiva de negocios que acabó determinando la atención a la población afectada y peor aún, lejos de atender una situación desfavorable y lamentable, predominó lo individual sobre lo solidario. Esto quiere decir que se vio al damnificado como objeto de intervención de terceros y se diseñó una política de reconstrucción que respondió a la urgencia social y a los tiempos políticos de corta dilación, que desplazó al damnificado frente a los intereses de las constructoras. En muchos casos la reconstrucción se simplificó a la posibilidad del acceso a un mero crédito.

Al enfocar la vivienda desde la perspectiva de los DDHH, la reconstrucción debe garantizar al damnificado seguridad de tenencia, acceso a servicios y equipamientos; debe tener criterios de accesibilidad y asequibilidad favoreciendo a los que menos tienen. La reconstrucción deberá hacer posible la interdependencia de los derechos humanos, teniendo en cuenta factores físicos y ambientales de las diferentes zonas afectadas de la Ciudad de México.

La reconstrucción implica que los afectados sean vistos como sujetos de derechos y no como objetos de intervención de terceros; capaces de insertarse en un proceso que sea conducido colectivamente, con apoyo de asesores en diversas disciplinas, respetando y tomando en cuenta factores culturales implícitos en la reconstrucción.

Para la vivienda

Es necesario contemplar la Producción Social de la Vivienda y el Hábitat (PSVvH), que contenga: i) instrumentos financieros: considerando y estimulando esquemas de ahorro vinculados a asesoría social, financiera y contable que fomenten la participación de entidades de ahorro y préstamo de base social al momento de formar y capacitar financieramente a los participantes; adecuación de créditos a las posibilidades de pago; créditos colectivos mediante fondos de contingencia; ii) instrumentos jurídicos sobre las cooperativas de vivienda en sus diversas modalidades de operación y de tenencia; legislación acerca de la propiedad-cooperativa de uso y goce como forma de tenencia que proteja al conjunto de participantes de las presiones especulativas de los agentes inmobiliarios; iii) instrumentos de inducción: vincular el otorgamiento de subsidios a la progresividad de los créditos; establecer exenciones y facilidades en trámites y permisos orientados a participantes de bajo ingreso; iv) instrumentos de fomento: desarrollo y promoción de tecnologías apropiadas y apropiables que fomenten la participación social; formación de profesionales, capacitación, sistematización y difusión de la metodología de planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos.

Hablar de vivienda implica aludir también, a aquella producida por el sector inmobiliario, estatal y por otros actores sociales, quienes no siempre atienden el interés público, aunado a esto, existe el desplazamiento a las periferias promovido, en muchos casos, por municipios que buscan sacar

ventaja del impuesto predial. Frente a estos temas, la Ley de Vivienda deberá reasignar la función de los organismos públicos para que no solo funcionen como bancos hipotecarios sino como promotores de vivienda. Ante esto y con la coyuntura del sismo del 19 de septiembre, es una oportunidad para que la legislación en vivienda plantee subsidios progresivos. Finalmente, la legislación actual en tema de vivienda no toma en cuenta la fragmentación de las familias y su posterior dispersión geográfica, por ello, dicha legislación podría articularse con otros derechos como la: educación, el trabajo, la salud, la cultura, el agua, entre otros.

SIGLAS

(CPCDMX)	Constitución Política de la Ciudad de México
(CPEUM)	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(DDHH)	Derechos Humanos
(FONHAPO)	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
(INVI)	Instituto de Vivienda del Distrito Federal
(IPDYP)	Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva
(JG)	Jefe de Gobierno
(LOPEAP)	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México
(LPC)	Ley de Participación Ciudadana
(LPGD)	Ley de Planeación y Gestión Democráticas
(LSMMMG)	Ley de Acceso a los Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos
(NLM)	Nueva Ley de Movilidad
(PGD)	Plan General de Desarrollo
(PSVyH)	Producción Social de la Vivienda y el Hábitat
(PBO)	Pueblos originarios
(SACMEX)	Sistema de Aguas de la Ciudad de México
(SBSDE)	Sistema de Bienestar Social y Desarrollo Económico Distributivo
(SIPINNA)	Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México
(SIAM)	Sistema Integral de Asistencia Social
(SIDDHH)	Sistema Integral de Derechos Humanos

Coordinación: Mtro. Carlos Hernández (UAM-Xochimilco)

(SP)	Sistema de Planeación
(SCJN)	Suprema Corte de Justicia de la Nación
(TSJDF)	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
(ZMVM)	Zona Metropolitana del Valle de México

GRUPO DE REDACCIÓN

Derechos Humanos y Sistema de Justicia

Dr. Miguel Concha (Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria)
 Mtro. Jorge Fernández Souza (Servicios de Asesoría para la Paz)
 Dra. Luisa Mussot (UAM-Iztapalapa)
 Lic. Lorena Velazco (Convergencia de Organizaciones Civiles)
 Lic. Carlos Ventura (Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria)
 Coordinación: Dra. Pilar Berrios (UAM-Xochimilco)

Planeación y Desarrollo Urbano

Mtro. León Aceves (Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México)
 Lic. Mayela Delgadillo (Diputado Constituyente)
 Arq. Roberto Eibenschutz (UAM-Xochimilco)
 Dr. Enrique Provencio (Diputado Constituyente)
 Lic. Miguel Ortega (Centro Antonio Montesinos)
 Mtro. Pablo Yanes Rizo (CEPAL-México)
 Coordinación: Dr. Manuel Canto (UAM-Xochimilco)

Participación Ciudadana

Dra. Lucía Álvarez (CEICH-UNAM)
 C. Denis Reyes (Organizaciones vecinales)
 Dra. Cristina Sánchez Mejorada (UAM-Azcapotzalco)
 Dr. Héctor Tejera (UAM-Iztapalapa)
 Coordinación: Mtro. Carlos Hernández (UAM-Xochimilco)

Ciudad Pluricultural

Dra. Akuavi Adonón (UAM-Cuajimalpa)

Dra. Cristina Sánchez Mejorada (UAM-Azcapotzalco)

Agua, Sustentabilidad y Movilidad

Dr. Rafael Calderón (UAM-Cuajimalpa)

Dr. Pedro Moctezuma (UAM-Iztapalapa)

Mtra. Brenda Rodríguez (Colectivo de Organizaciones Mexicanas
en Defensa del Agua)

Dra. Esthela Sotelo (UAM-Xochimilco)

Coordinación: Dr. Mario Barbosa (UAM-Cuajimalpa)

Vivienda y Reconstrucción

Mtra. Anavel Monterrubio (UAM-Azcapotzalco)

Arq. Enrique Ortiz (Coalición Hábitat Internacional)

Dr. Emilio Pradilla (UAM-Xochimilco)

Coordinación: Dr. Pablo Castro (UAM-Lerma)

Dr. Carlos Aguilar Astorga (UAM-Lerma)

Coordinación General

Dr. Carlos Aguilar (UAM-Lerma)

Dr. Mario Barbosa (UAM-Cuajimalpa)

Dra. Pilar Berrios (UAM-Xochimilco)

Dr. Manuel Canto (UAM-Xochimilco)

Dr. Pablo Castro (UAM-Lerma)

Mtro. Carlos Hernández (UAM-Xochimilco)

Sistematización: Dr. Ángel Mundo (UAM-Xochimilco)

PARTICIPANTES EN EL FORO: LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO. REALIDADES Y RETOS

1. Dra. Akuavi Adonón (UAM-Cuajimalpa)
2. Sen. Alejandro Encinas (Dip. Constituyente)
3. Dr. Alfonso León (UAM-Xochimilco)
4. Mtra. Anavel Monterrubio (UAM-Xochimilco)
5. Dr. Ángel Mundo (UAM-Xochimilco)
6. C. Antonio Méndez (San Lorenzo Acopilco)
7. Mtro. Bernardo Bátiz (Dip. Constituyente)
8. Dr. Bernardo Navarro (UAM-Xochimilco)
9. Mtra. Brenda Rodríguez (COMDA)
10. Mtra. Brenda Rodríguez (COMDA)
11. Dr. Carlos Aguilar (UAM-Lerma)
12. Mtro. Carlos Hernández (UAM-Xochimilco)
13. Mtro. Carlos Hernández (UAM-Xochimilco)
14. Dr. Carlos Muñoz (UAM-Xochimilco)
15. Lic. Carlos Ventura (CDHFFV)
16. Dra. Cristina Sánchez Mejorada (UAM-Azcapotzalco)
17. Lic. Guauhtémoc Rueda (Efecto Útil)
18. C. Denis Reyes (Organizaciones vecinales)
19. Dr. Emilio Pradilla (UAM-Xochimilco)
20. Dr. Emilio Sordo (UAM-Lerma)
21. Arq. Enrique Ortiz (Coalición Hábitat Internacional)
22. Dr. Enrique Provencio (UNAM)
23. Dra. Esthela Sotelo (UAM-Xochimilco)
24. Dr. Eugenio Gómez (UAM-Iztapalapa)
25. Lic. Francisco Javier Dorantes (PAOT)
26. Dr. Gabriel Pérez (UAM-Cuajimalpa)
27. Dr. Gustavo Sosa (Instituto Mora)
28. Dr. Héctor Tejera (UAM-Iztapalapa)

29. Dr. Javier de la Rosa (UAM-Lerma)
30. Mtro. Jorge Fernández Souza (Servicios de Asesoría para la Paz)
31. C. Juan Esparza (San Mateo Tlaltenango)
32. Laura Granados (Consejo de Pueblos y Barrios)
33. Mtro. León Aceves (Escuela de Administración Pública de la CDMX)
34. Lic. Lol Kim Castañeda (Dip. Constituyente)
35. Lic. Lorena Velazco (Convergencia de Organizaciones Civiles)
36. Dra. Lucía Álvarez (CEICH-UNAM)
37. Dra. Lucía Álvarez (UNAM)
38. C. Luis Guerrero (Multifamiliar Tlalpan)
39. Dra. Luisa Mussot (UAM-Iztapalapa)
40. Dr. Manuel Canto (UAM-Xochimilco)
41. Lic. Manuel Tejeda (TJA-CDMX)
42. Dr. Mario Barbosa (UAM-Cuajimalpa)
43. Lic. Mayela Delgadillo (Dip. Constituyente)
44. Dr. Miguel Concha (CDHFFV)
45. Lic. Miguel Ortega (Centro Antonio Montesinos)
46. Dr. Oscar Monroy (UAM-Iztapalapa)
47. Dr. Pablo Castro (UAM-Lerma)
48. Mtro. Pablo Yanes (Dir. De Investigación CEPAL-México)
49. Dr. Pedro Moctezuma (UAM-Iztapalapa)
50. Dra. Pilar Berrios (UAM-Xochimilco)
51. Dr. Rafael Calderón (UAM-Cuajimalpa)
52. Dr. Raúl Hernández (UAM-Lerma)
53. Arq. Roberto Eibenschutz (UAM-Xochimilco)
54. Mtro. Yuri Beltrán (Consejero IECM)

Constitución de la Ciudad de México. Realidades y retos, se terminó de imprimir en julio de 2018 en los talleres de Ediciones del Lirio, Azucenas núm. 10, col. San Juan Xalpa, Iztapalapa. El tiraje consta de 1000 ejemplares impresos sobre papel cultural de 90 g. En su composición se utilizó la familia tipográfica Horley Old Style MT. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones y Promoción Editorial de la Universidad Autónoma Metropolitana.

