

Mauricio Tabe Echartea

Presidente

Comité Directivo Regional

Paola Mendoza Mejía

Directora General

Fundación Adolfo Christlieb Ibarrola

Plataforma programática de propuestas

Constitución de la Ciudad de México

2016

Partido Acción Nacional

Ciudad de México

Agradecimientos

La encomienda de elaborar la Plataforma de Acción Nacional rumbo al Constituyente de la Ciudad de México recayó en un conjunto de destacados panistas nombrados por el Consejo Regional para este propósito.

El Grupo de Trabajo estuvo integrado por los legisladores Héctor Barrera Marmolejo, Ernesto Cordero Arroyo, Gabriela Cuevas Barrón, Federico Döring Casar, Roberto Gil Zuarth, Mariana Gómez del Campo Gurza, Cecilia Romero Castillo, Jorge Romero Herrera, Santiago Taboada Cortina, Santiago Torreblanca Engell y Jorge Triana Tena; por los consejeros Jacobo Manfredo Bonilla Cedillo, Jesús Galván Muñoz y Diego Orlando Garrido López, así como por José Luis Luege Tamargo.

De manera especial, reconocemos las aportaciones de la diputada Margarita Martínez Fisher y de Jorge Lara Rivera para la elaboración del texto, y hacemos un especial reconocimiento a los ex presidentes del partido en la ciudad, Gonzalo Altamirano Dimas y Carlos Gelista González, así como al consejero César Rodríguez Sánchez y a Paola Mendoza Mejía, directora de la Fundación Christlieb, por su participación y dedicación para la elaboración de este documento.

Ciudad de México: humanismo con desarrollo compartido	1
Lo que creemos y pensamos en Acción Nacional.....	6
La Reforma Política de la capital.....	8
Cambio de régimen.....	9
Nuestra casa común	11
Nuestras ocho propuestas	14
1. Vida digna y derecho a la ciudad	15
Derecho a la ciudad	20
2. Principios rectores de los Poderes locales	23
3. Integridad y ética pública	26
4. Democracia efectiva y empoderamiento ciudadano	29
5. Equilibrio y renovación de poderes	32
Poder Legislativo	32
Órganos Autónomos.....	34
Poder Judicial.....	34
6. Justicia efectiva y seguridad pública	36
Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP).....	38
7. Gobernanza metropolitana y gestión territorial	40
8. Gobiernos locales con más autonomía y capacidad de gobierno	44

Ciudad de México: humanismo con desarrollo compartido

*“Estamos para hacer la ciudad,
no el botín de una mafia inmisericorde
abandonada a sus cómplices rufianes,
sino la casa común,
hogar de hogares, acogedor y civilizado”.*

Manuel Gómez Morín

Toda elección revela una preferencia. En un sistema democrático, como el que hemos decidido darnos en México, cada uno de nosotros *decide* quien lo representa mediante elecciones libres, auténticas y periódicas y por medio del voto delega su voz para dirigir la vida pública (Poder Ejecutivo), así como para normar (Poder Legislativo) nuestra convivencia.

Los partidos políticos, como organización de ciudadanos, representan a una parte de la sociedad en su forma de entender la realidad. Esa visión se basa en principios que le dan sentido y congruencia a su interpretación y se materializa con propuestas sobre la forma en que debe ejercerse el gobierno y atenderse los problemas.

En Acción Nacional esos principios son —y han sido— claros e inmutables. Para nosotros, el centro y razón de ser de la vida política es la persona, por ello nuestra mirada a la acción política puede denominarse **humanista**. Las instituciones, las leyes, las políticas públicas y las acciones únicamente tienen sentido si, y solo si, tienen como sujeto a la persona y por

objeto el reconocimiento de su dignidad como valor intrínseco, es decir, la protección y realización —actualización— de sus derechos universales.

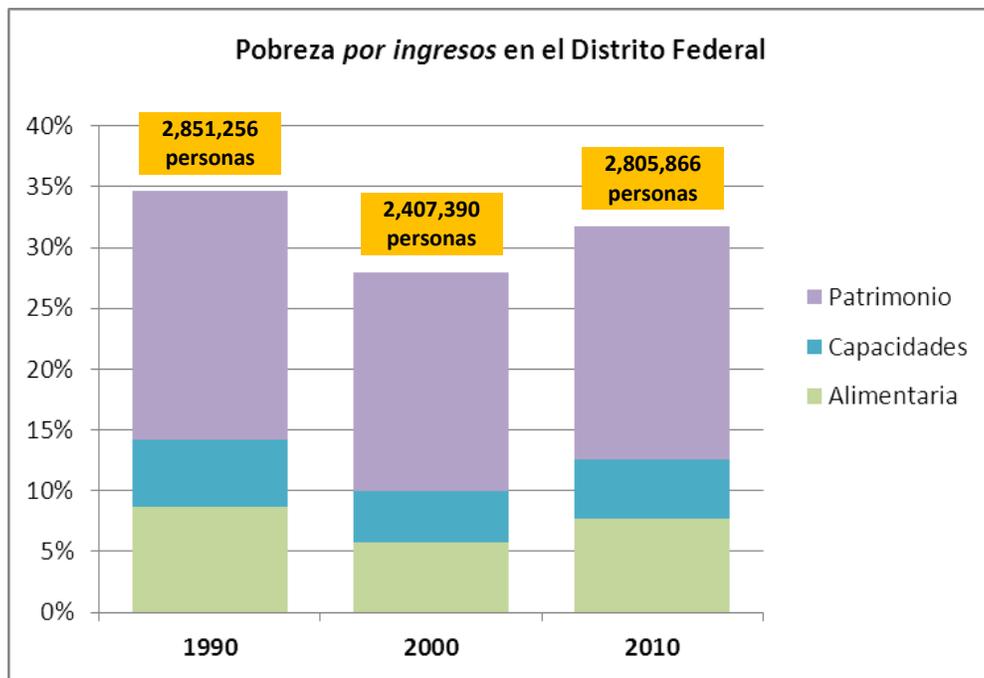
Pensar la Ciudad de México como una **ciudad humanista** significa concebir una ciudad que permita ampliar las capacidades de las personas, una ciudad que brinda oportunidades y no una ciudad donde se otorgan dádivas a individuos y grupos de interés. Una ciudad de derechohabientes donde el Estado vela por salvaguardar el ejercicio de esos derechos y no una ciudad de beneficiarios de un proyecto político.

Sin lugar a dudas, el avance material y el crecimiento económico, así como la aplicación de nuevas tecnologías y políticas innovadoras —el progreso y la vanguardia— han constituido el propósito de un sinnúmero de gobiernos a lo largo de la historia. Sin embargo, cualquier proyecto de gobierno carece de sentido si no está orientado al bien común, tangible, que impacta positivamente en la vida de las personas. El sello de nuestra ciudad debe ser incluyente, una ciudad pensada, anhelada y construida por todos y para todos donde se garanticen los derechos y se respeten las libertades.

No por tratarse de la capital de la República, la Ciudad de México es ajena al gran problema nacional que no hemos podido siquiera paliar: la pobreza. La transición de una entidad controlada por la Federación hacia una entidad con elección de autoridades, es decir, del control del partido hegemónico nacional (PRI) a los gobiernos democráticos electos desde 1997 (PRD) no han significado ningún cambio sustantivo.

De acuerdo con la información oficial disponible, en los veinte años comprendidos **entre 1990** (administración priista) **y 2010** (administración perredista) **uno de cada tres capitalinos se mantuvo en situación de pobreza**. Peor aún, ni siquiera el grado de pobreza más agudo, la pobreza alimentaria, disminuyó. Ello significa que no hubo avances, ni satisfacción de necesidades o creación de capacidades entre quienes son más vulnerables.

Gráfica 1



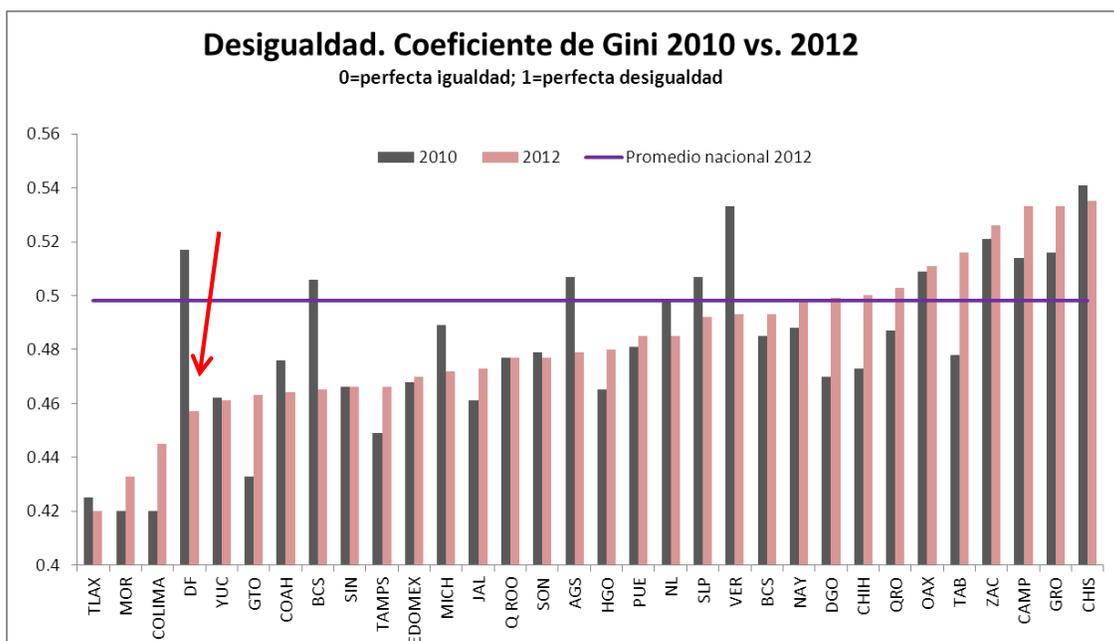
Fuente: Elaboración propia con información del Coneval e INEGI.

En los últimos años, y después de un ajuste en las mediciones de pobreza, vemos con preocupación cómo se consolida una ciudad con dos realidades al parecer incomunicables. Hoy en día, la pobreza en la Ciudad de México tiene un piso infranqueable de 2 millones y medio de personas, es decir, poco más del 28% de la población.

Si además se consideran los datos sobre desigualdad, el panorama empeora. Lo que a primera vista parecería un avance, en realidad es un indicador más de que no vamos por buen camino. Para conocer qué tan equitativa es la distribución del ingreso en una economía se utiliza el coeficiente de Gini: en cuanto menor es este número existe menor concentración del ingreso sin que sea relevante el tamaño de la economía en cuestión. Es decir, puede haber estados pobres (o ricos) donde no exista desigualdad.

De acuerdo con este indicador, entre 2010 y 2012, el Distrito Federal fue la entidad que más redujo su nivel de desigualdad (12%) como se puede apreciar en la gráfica 2. Sin embargo, a la par se dio un incremento marginal de la pobreza en el periodo mencionado (véase el cuadro 1):

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con información del Coneval.

En conclusión, la política social impulsada desde el gobierno no ha tenido impacto real en el porcentaje de población en pobreza. Lo que sí ha sucedido es que con los años se ha incrementado el número de personas pobres y se tienen ingresos más equitativos, es decir, nuestros ingresos son bajos y cada vez más gente padece de lo mismo: para efectos prácticos *estamos distribuyendo mejor la pobreza* en la Ciudad de México¹.

¹ Si bien es cierto que ya se cuenta con medición de la pobreza para 2014 donde sí hay una reducción real de la pobreza extrema y marginal de la pobreza global, no hay información disponible del coeficiente de Gini para hacer esta comparación.

Cuadro 1

	2010	2012	2010 vs. 2012	2014
Población	8,851,080	8,911,665	0.7%	8,874,724
PIB (mdp constantes 2008)	\$ 2,034,417,235,000	\$ 2,207,770,889,000	8.5%	\$ 2,255,598,582,000
PIB <i>per capita</i>	229,850	247,739	7.8%	254,160
Pobreza	2,537,155	2,565,321	1.1%	2,502,468
Pobreza (%)	28.5%	28.9%	1.3%	28.4%
Pobreza extrema	192,377	219,025	13.9%	150,531
Pobreza extrema (%)	2.2%	2.5%	14.0%	1.7%
Índice de GINI	0.517	0.457	-11.6%	

Fuente: Elaboración propia con información del Coneval, INEGI y CONAPO.

Baste una referencia más: en los últimos 10 años el PIB del Distrito Federal aumentó un 27% en términos reales mientras que la pobreza durante ese mismo periodo se mantuvo constante, ¿a dónde fue a para ese dinero?, ¿en qué se ha invertido? Si la visión de los gobiernos de izquierda ha sido gastar el 30 por ciento del presupuesto en apoyos sociales para atacar la pobreza: ¿dónde están los resultados? Estos datos revelan que la Ciudad de México requiere urgentemente reactivarse como el polo económico más importante del país y generar que el desarrollo económico sea **compartido** por todos sus habitantes y no se plantee el crecimiento, la inversión y la creación de negocios como una estrategia aislada o independiente. Se requiere despertar a una economía en la que 58 por ciento de los trabajadores percibe menos de tres salarios mínimos.

La **competitividad** y **sostenibilidad** de la ciudad están inexorablemente ligados a una sociedad **igualitaria** y **justa** con un gobierno verdaderamente **democrático**, **tolerante** y **plural**. El desarrollo económico con sentido humano es el único proyecto viable para nuestra ciudad.

No conforme con la falta de visión y de resultados, el partido que lleva 18 años gobernando ha ido consolidando un proyecto centralizador. En contraste, la **ciudad humanista con**

desarrollo compartido le apuesta a la subsidiariedad como un principio elemental para distribuir competencias y mejorar la gestión pública.

Queremos una ciudad sin privilegios en la que se castigue el abuso, el dispendio y la corrupción; una ciudad con instituciones fuertes para servir a los que aquí vivimos. Para ello, requerimos de una ciudadanía vigorosa que pueda hacer valer sus derechos formando comunidades vivas, ya sea a través de la familia o la colonia, convirtiéndose en el cimiento de la nueva Ciudad de México, humanista y solidaria.

LO QUE CREEMOS Y PENSAMOS EN ACCIÓN NACIONAL

Cuatro creencias básicas modelan nuestra visión, los pilares del humanismo que son basamento de nuestros principios de doctrina. La primera de esas creencias es que todos nacemos iguales y que hay un valor intrínseco a nuestra existencia: la **dignidad de la persona**.

El desarrollo pleno de la persona únicamente ocurre frente al otro: somos porque somos con otros. Es decir, somos en esencia personas en tanto estamos con otros, en sociedad. Por ello, nuestra concepción no es una reivindicación del individualismo sino al contrario, la exaltación del hombre y la mujer en sociedad, en su núcleo fundamental que es la familia y en su entorno inmediato que es la comunidad.

Para el desarrollo pleno —físico, emocional, espiritual, intelectual y afectivo— las personas necesitan un conjunto de condiciones materiales y espirituales mínimas que lo posibiliten. A eso nos referimos cuando hablamos de **bien común**, al conjunto de realidades y experiencias concretas: salud, trabajo, salario y vivienda dignas, calles limpias, seguridad, transporte público, educación de calidad, prevalencia del Estado de Derecho, etcétera. Éste es nuestro segundo pilar.

En este sentido, corresponde al Estado estar al servicio de la persona y promover el bien común, para lo cual debe crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la Ciudad de México la mayor realización espiritual y material posible,

con pleno respeto a los derechos humanos y garantías que las constituciones —tanto general como local— establezcan. Ese bien común es el que ordena los intereses particulares para que prevalezca siempre el bien mayor sobre aquél de uno o de unos cuantos.

En tercer término se encuentra la **solidaridad** que no es otra cosa que la empatía, la compasión y el entendimiento del otro, resultado del encuentro de la persona con la sociedad. La unión entre persona y sociedad es la solidaridad. En palabras de Efraín González Morfín, en esa relación recíproca la persona cumple con la justicia social, da a la sociedad lo suyo para mantener y promover el orden, la justicia, el progreso y la cultura; y la sociedad, por su parte, protege y promueve los bienes auténticos de la persona. La solidaridad es la virtud que nos lleva a ocuparnos de los más vulnerables para no dejar de lado a quienes son víctimas de la cultura del descarte. La solidaridad es el cemento de la cohesión social de toda comunidad.

Por último, la **subsidiariedad** marca la forma en la que la solidaridad se despliega al ordenar las relaciones entre el Estado, las personas y las comunidades. En una frase, pone en práctica aquello enunciado numerosas veces: "Tanta sociedad como sea posible y tanto gobierno como sea necesario". Lo anterior da sustento a la intervención definida y temporal de un *orden superior* (generalmente gubernamental) con sentido redistributivo para compensar faltas o dotar de capacidades carentes. Es la ayuda y el auxilio en un momento preciso sin afán de control o sometimiento.

Sumadas a estas cuatro creencias está la convicción de que sólo en un sistema **democrático** es posible alcanzar el desarrollo pleno de la persona, en libertad y con igualdad.

LA REFORMA POLÍTICA DE LA CAPITAL

Entrados en el segundo decenio del siglo XXI, y casi después de un siglo de vivir bajo el mandato de la Federación, la Ciudad de México surge como una entidad autónoma con la tarea histórica de escribir una Constitución propia.

La Constitución de la Ciudad de México, nuestra Carta fundacional, debe ser reflejo del espíritu nuestro, de quienes orgullosamente formamos y habitamos esta casa común. Este documento no contiene una serie de normas por cumplir sino que resume lo que creemos, lo que defendemos y las reglas de convivencia que nos queremos dar, así como la forma de gobierno que deseamos tener.

Como toda carta de nacimiento, lleva nuestro nombre y apellido. Un nombre que resume nuestro origen, el de una ciudad capital, céntrica, corazón del país que por incontables años ha recibido con los brazos abiertos a mexicanos de todos los rincones que aquí encontraron su patria chica. ¿Cuál es entonces nuestro apellido? Ese nombre de familia que nos da identidad y que forma un lazo indisoluble. Ese apellido será el conjunto de derechos que nuestra próxima Constitución consagre, los reconocidos y garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aquéllos que son una necesidad y una exigencia de esta Ciudad de México.

Como recordaba Jacques Maritain en la discusión previa a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, “aun cuando los derechos son inalienables, la distinción debe hacerse entre la posesión y el ejercicio, siendo este último sujeto a las modificaciones y limitaciones dictadas en cada instancia por la justicia”.

Precisamente es ese punto, en el ***ejercicio pleno y efectivo de los derechos***, es donde nuestra Constitución puede ser un verdadero parteaguas en la vida de la ciudad. La Constitución es de todos, de la ciudad plural y diversa que somos, y por ello no puede ser resultado de la imposición de una ideología o una sola visión.

Esta Carta fundacional —la Constitución— es la gran oportunidad para dar paso a un cambio de régimen, con nuevas instituciones, con mayor participación ciudadana, con propuestas que atiendan los problemas del presente para un futuro con inclusión, innovación e integridad.

CAMBIO DE RÉGIMEN

El modelo político de la Ciudad de México ha privilegiado históricamente “una forma de entender y ejercer el poder de manera patrimonialista, donde a los habitantes (que no ciudadanos) se les otorgan dádivas (subsidios, tierra, vivienda y un largo etcétera) por voluntad del gobernante, del jefe. Al margen de la ley y las instituciones se ha creado un arreglo de control político que termina capturando a las estructuras del Estado e imponiéndose con más rigidez que la propia norma”².

Ese modelo —y la clase política formada en él— aún permanece, heredado del PRI al PRD y sobreviviendo del control federal al sistema democrático.

En contrasentido, la defensa del municipio como entidad libre y el respeto a su autonomía han sido principio de doctrina y agenda de transformación política en Acción Nacional, pues reconocemos en este orden de gobierno la fuente de la libertad política, la eficacia gubernamental y la integridad de la vida pública.

Por esta razón, en el centro de nuestra plataforma descansa la convicción de que debemos acabar con el gobierno de tribus y de grupos de interés para poder garantizar el derecho a la ciudad de todos los que aquí habitamos como lo refleja la última Plataforma Electoral del 2015.

Ese sistema político vigente en la Ciudad de México tiene dos pilares que lo sostienen: Por un lado, la extorsión, el cohecho y las diversas modalidades de corrupción y captura de las instituciones en donde determinados actores y organizaciones sociales extraen rentas

² Mauricio Tabe, “De la hegemonía a la alternancia”, *Voz y Voto*, enero de 2015.

sustantivas. Y por otro lado, un sistema clientelar alimentado por programas sociales, así como por el reparto de recursos y privilegios a distintos grupos de la población. Esto quiere decir que para preservar la gobernabilidad de la capital, siempre amenazada y endeble, los gobiernos de la ciudad —tanto priistas como perredistas— han existido sobre la base de acuerdos con grupos de interés al margen de la ley (tribus): un modelo de negociación y pacto extra institucional a costa del bienestar de los ciudadanos y del respeto al Estado de Derecho. Ese arreglo de control político tiene capturadas las estructuras del Estado y termina imponiéndose con más rigidez que la norma, donde priva el bien particular por encima del bien común.

Esta captura de las instituciones obstaculiza el desarrollo de la ciudad en distintos ámbitos. El diagnóstico es por todos conocido: la Ciudad de México tiene un gobierno transparente pero también el más corrupto³; además la ciudad es desordenada e insegura⁴ y está sobreexplotada y colapsada⁵. Todo lo anterior resulta en la disolución del tejido social, así como en muy escasas oportunidades de movilidad social⁶; a lo que debemos sumar la falta de competitividad e incapacidad para generar empleos⁷.

³ Según el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* de Transparencia Mexicana, el Distrito Federal se encuentra en el lugar 32 de 32 lugares posibles en materia de corrupción de trámites y servicios públicos, mientras de acuerdo a la *Métrica de la Transparencia* del CIDE y Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), el DF ocupa el primer lugar nacional en materia de acceso a la información pública.

⁴ 78% de los habitantes del Distrito Federal perciben su ciudad como insegura INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE 2014).

⁵ El crecimiento urbano ha significado que la disponibilidad actual de agua en el Distrito Federal esté en el orden de 74 m³/habitante, lo que podría considerarse como una situación de estrés hídrico extremo Banco Mundial, *Agua urbana en el Valle de México ¿un camino verde para mañana?*, marzo de 2013.

⁶ Del total de la población que habitaba en el Distrito Federal en 2012, el 29 por ciento se encontraba en situación de pobreza con una agudización de la pobreza extrema mientras en el país ésta disminuyendo. Entre 2008 y 2012, la pobreza extrema en el DF aumentó un 15% cuando en el país se redujo el 12% (CONEVAL, Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012).

⁷ Según el Banco Mundial el Distrito Federal es la ciudad donde más se dificulta hacer negocios en México El Distrito Federal ocupa el lugar número 32/32 en la facilidad de hacer negocios. Banco Mundial, *Facilidad para hacer negocios en la Ciudad de México, Doing Business. Midiendo regulaciones para hacer negocios*, 29 de mayo de 2014. <<http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/mexico/sub/ciudad-de-m%C3%A9xico/>>

Frente a esta realidad se requieren cambios profundos, que contemplen políticas con visión de largo plazo para el futuro de la ciudad y un diseño institucional para su acción inmediata. La elaboración de una Constitución nos da la oportunidad inédita de llevar a cabo ese cambio de régimen de manera permanente, al plasmar nuestras aspiraciones y exigencias en el modelo de ciudad que regirá el actuar de los gobiernos futuros, desmantelando complicidades, inhibiendo vicios y rompiendo inercias institucionales.

NUESTRA CASA COMÚN

A pesar de los lugares comunes sobre la importancia y ventajas de la capital de la República, para pensar en la ciudad que queremos heredarle a nuestros hijos debemos estar muy conscientes de cuál es nuestra realidad.

Somos una gran urbe de casi 9 millones de habitantes (8,918,653) con una demarcación — Iztapalapa— que concentra el veinte por ciento de la población y en donde el problema de escasez de agua potable (derecho humano) no ha sido resuelto en más de 20 años: trece por ciento de la gente en esa demarcación, alrededor de 235 mil personas *no gozan del derecho efectivo al agua*⁸.

Somos una ciudad con futuro porque somos una ciudad joven. Prácticamente la mitad de la población tiene menos de 30 años, pero sólo 8 de cada 10 jóvenes —que deberían estar en la preparatoria— van a la escuela⁹. La gran capital con el mayor número de universidades, centros de investigación, bibliotecas y museos tiene tan sólo 11 años promedio de escolaridad¹⁰, apenas un año adicional a la educación básica.

⁸ Únicamente 87.16% de los ocupantes de viviendas particulares en Iztapalapa disponen de agua entubada dentro de sus vivienda. En la Ciudad de México casi un millón de personas (910 mil 449) carecen de este servicio en su casa (Encuesta intercensal 2015, INEGI).

⁹ De acuerdo al *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* (INEE) en 2010, el 79% de los jóvenes en edad típica (15-17) de educación media superior asistían a la escuela en el Distrito Federal (Panorama Educativo de México, Indicadores del Sistema Educativo Nacional, INEE, 2012).

¹⁰ *Encuesta intercensal 2015*, INEGI.

Somos una ciudad fragmentada y de contrastes donde 2.5 millones de personas viven en pobreza y uno de cada cuatro no tiene acceso a servicios de salud¹¹. Es decir, una ciudad donde los derechos sólo existen en el discurso.

Somos una ciudad donde las mujeres tienen un papel central y preponderante. Actualmente, dos de cada cinco hogares son encabezados por una mujer. En tan sólo cinco años pasamos del 31 al 36 por ciento¹².

Somos una ciudad colapsada por la falta de planeación. En 30 años la población del otrora Distrito Federal es prácticamente la misma¹³ pero los problemas de movilidad y vivienda son cada vez más complejos y graves. Sin un sistema de transporte público masivo eficiente —y con políticas de desarrollo urbano mutables y adaptables a intereses particulares— es comprensible que más de 1 millón 300 mil mexiquenses laboren en la Ciudad de México. Como resultado, quien trabaja en la Ciudad de México realiza traslados desgastantes: 2 de cada 10 capitalinos y 7 de cada 10 mexiquenses invierten más de una hora en llegar a su empleo todos los días¹⁴.

Somos una ciudad, una gran metrópoli, que ha insistido en situarse a la par de las megaciudades del mundo en ciencia y tecnología, en servicios, en arte... Sin embargo, este desarrollo no es compartido, somos una ciudad global donde el acceso a *Internet* apenas existe en el 60 por ciento de los hogares de la capital con un nivel de penetración muy dispar: en las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo 3 de cada 4 viviendas están ‘conectadas’, mientras en Iztapalapa únicamente la mitad y en Milpa Alta apenas 1 de cada 4¹⁵.

¹¹ El 24.38% de los capitalinos no están afiliados a ninguna institución o sistema de salud (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Sedena, Semar, Seguro Popular, privados y otros) de acuerdo al INSP, *ENSANUT 2012*.

¹² Pasamos del 31.4% a 35.7% (Censo 2010 y *Encuesta intercensal 2015*, INEGI).

¹³ En un comparativo entre los censos de 1980 y 2010 puede apreciarse que el crecimiento de la población es apenas del 0.2%. INEGI.

¹⁴ *Encuesta intercensal 2015*, INEGI.

¹⁵ En la Ciudad de México el 58% de viviendas disponen de Internet. Por delegación los porcentajes son los siguientes: Benito Juárez 82%, Miguel Hidalgo 76%, Coyoacán 70%, Cuauhtémoc 66%, Cuajimalpa 64%, Álvaro Obregón 61%, Azcapotzalco 60%, Tlalpan 59%, Iztacalco 59%, Venustiano Carranza 57%, Magdalena

La Ciudad de México tiene que responder a los jóvenes, brindándoles más oportunidades de desarrollo. Para eso hace falta brindar servicios de salud y educación de calidad para todos, lo cual requiere una visión que ponga en su justa dimensión a las mujeres en la economía de la ciudad con su pujante papel como cabezas de miles de hogares, debido a que las mujeres tienen una tremenda fuerza social transformadora. Por ello, la educación debe ir acompañada del emprendimiento y desarrollo del talento.

Ante estos retos necesitamos una **ciudad humanista con desarrollo compartido** donde el futuro sea siempre una ventana de esperanza. Una ciudad que crece en armonía desde las comunidades dentro de una vida democrática, tolerante e incluyente. Es hora de poner fin a la ciudad del desencanto, la repartición de la pobreza y la resignación.

Contreras 53%, Gustavo A. Madero 53%, Iztapalapa 47%, Xochimilco 47%, Tláhuac 46% y 27% en Milpa Alta (*Encuesta intercensal 2015*, INEGI).

NUESTRAS OCHO PROPUESTAS

Por todo lo anterior, quienes habitamos la Ciudad de México y sabedores del lugar preeminente de la dignidad de la persona, para fortalecer la solidaridad entre nosotros con miras a alcanzar la paz y la tranquilidad de nuestras familias y comunidades, nos apostaremos en ocho temas para plasmar en la Constitución Política de la Ciudad de México¹⁶:

- 1. Vida digna y derecho a la ciudad**
- 2. Principios rectores de los Poderes locales**
- 3. Integridad y ética pública**
- 4. Democracia efectiva y empoderamiento ciudadano**
- 5. Equilibrio y renovación de poderes**
- 6. Justicia efectiva y seguridad pública**
- 7. Gobernanza metropolitana y gestión territorial**
- 8. Gobiernos locales con más autonomía y capacidad de gobierno**

¹⁶ Cabe subrayar que de acuerdo a la reforma constitucional se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que expida las leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad de México, así como de las Alcaldías (artículos tercero y cuarto transitorio de la reforma publicada el 29 de enero de 2016).

1. Vida digna y derecho a la ciudad

Quienes habitamos la Ciudad de México, al darnos una Constitución Política, tenemos una valiosa oportunidad para avanzar en la consolidación de una ciudad con *derechos exigibles y obligaciones reales*, que inciten a la participación y al involucramiento activo, fortaleciendo con ello nuestro sentido de pertenencia a la comunidad.

La Constitución de la Ciudad de México debe partir del reconocimiento expreso de los derechos de sus habitantes, de los derechos humanos universales plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como de aquellos otros que se derivan como resultado de la naturaleza particular de ser una gran urbe y capital de la República.

- En primer término, nuestra Constitución debe reconocer **la dignidad eminente de la persona humana como** intrínseca a su existencia y, por tanto, **derecho humano fundamental**. La dignidad queda de manifiesto en la igualdad en todos sus planos.
- En consecuencia, el **derecho a la vida —desde la concepción hasta la muerte— y a una vida digna** deben plasmarse como el derecho a contar las condiciones y oportunidades mínimas de desarrollo y bienestar.
- El **interés superior de la niñez** debe ser la piedra angular de nuestra carta fundacional de forma tal que se refleje en la legislación secundaria, los programas de gobierno y las políticas puestas en marcha en la Ciudad de México, en todos los ámbitos con el fin de garantizar la salud, la educación, la nutrición, así como un entorno libre de violencia para niñas, niños y adolescentes.
- El **derecho a una vejez digna** deberá traducirse en el acceso universal a servicios de salud de calidad y al goce de alimentación y vivienda adecuadas. En los casos en

que los adultos mayores no cuenten con medios de subsistencia, el Estado deberá establecer políticas sociales subsidiarias.

- En la Ciudad de México se velará por el **derecho de los pueblos y barrios originarios** a vivir con dignidad, a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y a buscar su propio desarrollo, determinado libremente de conformidad con sus propias necesidades e intereses, de acuerdo a lo establecido en artículo segundo de nuestra Carta Magna.

Si bien los derechos humanos y sus garantías están contenidos en el Título Primero de la CPEUM, su incorporación en la Constitución de la Ciudad de México es pertinente para refrendar la voluntad de sus habitantes en su observancia y ejercicio. Esto es, para asentar la voluntad de que esos derechos se vean reflejados en una realidad tangible.

Para ello, habrá de profundizarse en el alcance de estos derechos según su definición en el texto constitucional cuando se trata de derechos cuyo goce se dé a través de la prestación de servicios de acceso parcial o restringido —y por tanto, no universal—: cuando existan deficiencias graves de calidad o en su cobertura, o bien cuando se condicione su disfrute a criterios discrecionales o arbitrarios. Son ejemplos claros de esta circunstancia el derecho al acceso al agua, a la salud o a la educación.

- Uno de los graves y recurrentes problemas de la Ciudad de México como capital de la República es ser receptáculo de diversas manifestaciones, marchas y plantones que ponen en entredicho el **derecho al libre tránsito** y lo confrontan con la libertad de reunión y de asociación pacíficas (**derecho a manifestarse**). Es necesario definir con claridad los mecanismos que habrán de establecerse para garantizar que la vía pública —principalmente, vías primarias— no sea obstaculizada bajo ninguna circunstancia afectando con ello el derecho a transitar libremente, y por otro lado, que los derechos de los manifestantes puedan ser respetados y ejercidos, sin afectar a terceros.

- El **derecho a la educación de calidad** deberá garantizarse en los diferentes niveles que provea la Ciudad de México. La apertura de centros de enseñanza por parte del gobierno debe contar con planes de estudio de primer nivel y con un sistema de evaluación permanente. Las instituciones existentes deberán sujetarse a este mandato.
- La Ciudad de México garantizará el **acceso a la cultura** y el disfrute de los bienes y servicios culturales.
- Para coadyuvar con la **protección de la salud** en la Ciudad de México deberá establecerse un sistema unitario de servicios que garantice la atención de calidad a la población más vulnerable, aquella sin cobertura por parte de las diferentes instituciones de salud pública¹⁷ y privada.
- En la Constitución se reconocerá el **derecho al trabajo digno** y a la seguridad social, así como los **derechos de asociación y huelga** de trabajadores y patrones.
- El salario es la vía de asegurar de manera más efectiva las condiciones mínimas de una retribución justa por el trabajo desempeñado. La concepción misma de un **derecho al salario digno** hará explícita la noción de que a trabajo igual corresponde salario igual, de particular observancia para garantizar la igualdad salarial hombre-mujer. En este sentido, el **derecho a un salario digno** deberá vincularse a criterios objetivos que garanticen la suficiencia para “satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural” según establece la CPEUM. Dentro de estos criterios deberá incluirse la línea de bienestar definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)¹⁸.

¹⁷ Incluido el Seguro Popular. De acuerdo al Instituto Nacional de Salud Pública, en el Distrito Federal en 2012 la población sin protección fue del 24.8%, es decir, alrededor de 2 millones 210 mil personas.

¹⁸ En la legislación reglamentaria deberán establecerse los mecanismos y plazos para hacer efectivo este salario digno. Para ello, habrán de tomarse en cuenta, además de las mediciones del Coneval, la composición

- El **derecho al agua** ha sido reconocido como derecho humano para garantizar el acceso equitativo al agua potable y al saneamiento pues es indispensable para la realización de otros derechos. Dada la gravedad de su provisión en la Ciudad de México deberá definirse como el derecho a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico. El reconocimiento de este derecho no supone la gratuidad del servicio público de acceso al mismo. Asimismo, deberá establecerse como obligación de todos los habitantes de la Ciudad de México el ahorro y consumo racional del agua.
- En el mismo tenor, el **derecho a un medio ambiente sano** es un derecho humano cuyo goce debe asegurarse para el disfrute y ejercicio de los demás derechos. En el caso de la Ciudad de México adquiere especial relevancia debido a la composición mixta de su geografía, incluyendo desde zonas urbanas densamente pobladas, bosques y lagos hasta tierras de cultivo. El derecho a un medio ambiente se refiere al equilibrio, mantenimiento y preservación de los componentes vivos (flora y fauna) y no vivos (agua, suelo, aire) del medio ambiente natural para la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras.
- Uno de los problemas urbanos que más atención ha concentrado en los últimos decenios es el referido a la movilidad, ganando un lugar dentro de los derechos humanos emergentes. El **derecho a la movilidad**¹⁹ deberá definirse como el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las

promedio de los hogares en la Ciudad de México para cuantificar de manera adecuada. En enero de 2016, la línea de bienestar urbana (canasta alimentaria y no alimentaria) se ubicó en \$2,701.82 pesos por persona.

¹⁹ Para conocer la discusión de cómo nace este derecho humano y su conceptualización véase el *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012* de ITDP/CDHDF.

personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.

- En la reforma constitucional del artículo 6° de la CPEUM, se incorporó el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación incluido el Internet. En la Ciudad de México es imperativo reconocer el **derecho a la conectividad** como el derecho a formar parte de la sociedad de la información a través del acceso y uso del *Internet* y las nuevas tecnologías de la información garantizando su disponibilidad y accesibilidad. El ejercicio efectivo de este derecho permite el goce pleno de otros derechos fundamentales como el derecho a la libertad de expresión, de manifestación y difusión de ideas; así como el derecho de información y de educación, entre otros.
- La **rendición de cuentas**²⁰ habrá de estipularse como el **derecho** de todos los ciudadanos de exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos tanto de los tres poderes como de los órganos autónomos de la Ciudad de México. La rendición de cuentas por parte de autoridades y servidores públicos consistirá en la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas²¹.
- Reconocer el **derecho a contar con autoridades y representantes confiables y honestos**. El país y la Ciudad de México atraviesan por una crisis de legalidad y corrupción muy importante. Reconocer el derecho humano de todos a contar con autoridades íntegras potenciaría todos los instrumentos sustantivos,

²⁰ Habrá de modificarse la perspectiva desde la que hasta ahora se ha visto a la rendición de cuentas, debiendo ser considerada como un derecho fundamental del ciudadano, dotándolo en la ley de instrumentos ágiles, sencillos y eficientes que le permitirán exigir a la autoridad y a quienes actúen como tal, no solamente que informen sobre sus actos y toma de decisiones, sino que las justifiquen, explicando el por qué se optó por esa vía, cómo se hizo y el resultado obtenido; así como los mecanismos de sanción para quienes incumplan su obligación.

²¹ *Diagnóstico de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, México, 2003, p. 54

adjetivos y orgánicos para exigir y garantizar un ejercicio recto de las funciones del poder público y la representación popular.

- Garantizar la **objeción de conciencia** en la prestación de servicios públicos donde se pueda vulnerar directamente los derechos fundamentales.

Para el disfrute pleno de estos derechos es necesario profundizar en los mecanismos para su *ejercicio efectivo*, buscando formas que faciliten la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos en el plano local.

- Definir **mecanismos de control de convencionalidad y constitucionalidad**, así como desarrollar las líneas correspondientes a los ámbitos de facultades en la materia para los derechos reconocidos en la Constitución.

DERECHO A LA CIUDAD

De acuerdo con la visión de Acción Nacional, la ciudad ordenada “debe *vincular solidariamente* a las personas y proporcionarles seguridad, bienestar y oportunidades para acceder al conocimiento, la ocupación y la cultura [...] la ciudad *debe ser fuente de trabajo* para sus habitantes, debe también ser garantía de un adecuado crecimiento industrial, tecnológico y comercial, capaz de satisfacer las necesidades de sus habitantes y de armonizar el desarrollo comunitario con el respeto y aprecio a los recursos naturales de la comunidad”²².

Lo anterior quiere decir que la mirada está puesta en lo que la ciudad debe permitir, fomentar y guardar: el desarrollo de la persona dentro de su comunidad.

En la arena internacional, el derecho a la ciudad ha sido reconocido como un derecho humano en sí mismo, lo cual debe quedar plasmado en nuestra carta fundacional asegurando que todas las personas, sin discriminación, pueden acceder a él. Ello implica la

²² Plataforma de Acción Política de 2004.

prohibición de discriminar por motivos de género, edad, estatus, motivos de salud, ingreso, nacionalidad, etnicidad, condición migratoria o política, orientación religiosa o sexual.

En la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad 2004, este derecho quedó definido como “el **usufructo equitativo** de las ciudades dentro de los principios de **sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social**. [...] un **derecho colectivo** de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere **legitimidad de acción y de organización**, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es **interdependiente de todos los derechos humanos** internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.”

Posteriormente, el Gobierno del Distrito Federal firmó en 2011 —junto a un grupo de organizaciones de la sociedad civil— la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* donde recogió de manera textual la definición de Naciones Unidas.

La firma de esa Carta no cambió el ejercicio de los derechos fundamentales, ni facilitó su exigibilidad, ni mejoró la prestación de servicios públicos. La concreción de este derecho a la ciudad pasa necesariamente por el ejercicio efectivo de otros derechos ya plasmados en nuestra Carta Magna y que proponemos profundizar en la Constitución de la Ciudad de México.

Plantear este conjunto de derechos como uno solo tiene sentido en una realidad urbana extensa, plural, fragmentada, polarizada y con miríadas de experiencias y expresiones. Más allá del reconocimiento al derecho a la ciudad en sus términos, nuestra propuesta incluye recuperar su sentido original, cuando Lefebvre acuñó el concepto, como un derecho que “podría permitir a los habitantes de una ciudad apoderarse de sus espacios urbanos y sus vidas urbanas y recuperar para esos mismos habitantes la facultad de participar en la vida

de la ciudad”, como una forma de resistir la fragmentación y segregación de la vida en las grandes ciudades.

El derecho a la ciudad en la capital debe establecer con claridad la forma en la que los ciudadanos —partiendo de diversas formas de organización condominios, colonias, barrios y pueblos originarios— podrán participar efectivamente en la construcción de su entorno. Además de establecer mecanismos concretos para hacer efectivo el derecho a la vivienda, deberá considerar la construcción del hábitat, planteando como eje rector del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial el espacio público para la convivencia y para la movilidad.

- El **derecho a la ciudad** debe constituir un punto de partida en la visión de la Ciudad de México para el siglo XXI, donde se reconozca como una serie de instrumentos para reapropiarse del espacio público y desarrollar un auténtico sentido de comunidad. El derecho a la ciudad reivindica la construcción de un modelo sustentable de sociedad y vida urbana basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social. Su promoción y seguimiento ponen de manifiesto el carácter colectivo de este derecho que no se limita a promover el ejercicio y la satisfacción individualizada de los derechos humanos, sino que también propone avanzar hacia la construcción de un derecho que reconozca la identidad colectiva de quienes habitan y transitan en la ciudad para mejorar sus condiciones de convivencia y disfrute, en especial a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

2. Principios rectores de los Poderes locales

La acción gubernamental y el ejercicio de gobierno deberán regirse por principios rectores en todos sus niveles, órganos y ámbitos de decisión para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como para asegurar mejores condiciones para la Ciudad de México. Los principios contribuyen a ordenar la vida pública, a reducir la incertidumbre y la discrecionalidad.

Asimismo, los servidores públicos de todos los Poderes de la Ciudad de México, así como de los Órganos Constitucionales Autónomos deberán conducirse en su actuar diario bajo los criterios de legalidad, honestidad, austeridad, control, rendición de cuentas y equidad de género.

- **Integridad.** Los servidores públicos de los tres poderes —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—, así como de los órganos constitucionales autónomos deberán actuar con apego a la legalidad y observando estricta honestidad.
- **Inclusión.** Las políticas que fomenten la participación ciudadana, eviten la discriminación y contemplen la perspectiva de género habrán de estar presentes en la organización de la administración pública y el desempeño gubernamental, mediante programas o políticas específicas (acciones afirmativas). Este principio deberá ser observado por los tres Poderes y los órganos autónomos de la Ciudad de México.
- **Eficiencia.** Las decisiones deberán orientarse a la obtención del mayor beneficio posible, a través del manejo óptimo y responsable de los recursos.
- **Bienestar social.** Las actuaciones del Gobierno de la Ciudad de México deben darse privilegiando el interés colectivo y su utilidad, a fin de establecer de manera expresa la protección a la propiedad privada, la libertad y el interés superior de

todos para que no se privilegie a grupos de interés por razón de un beneficio individual o un interés ajeno a la colectividad y que las políticas públicas tengan de manera obligada la búsqueda del beneficio social.

- **Responsabilidad.** En el ejercicio del orden público, las acciones tomadas por los gobernantes de la Ciudad de México deberán realizarse a partir del cumplimiento de expectativas, evaluaciones objetivas, optimizando los recursos con los que se cuenta y eliminando consideraciones subjetivas. Todos y cada uno de los actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados, considerando la inclusión de los principios de legalidad dentro de los límites del cumplimiento estricto marcado por las leyes tanto para gobernantes como para gobernados. Habrán de establecerse mecanismos claros para proteger al ciudadano frente a actos que por omisión, o incapacidad, lesionen sus derechos, ya sea en su persona o en su propiedad.
- **Racionalidad.** La toma de decisiones y las políticas públicas deberán fundamentarse en criterios técnicos con información actualizada y de calidad. Bajo este principio se limitará la discrecionalidad en el uso de los recursos y la arbitrariedad en su asignación.
- **Sostenibilidad.** Estará debidamente establecida la obligación por parte del Gobierno de la Ciudad de México de implementar políticas públicas con horizonte temporal de mediano y largo plazo, a fin de satisfacer las necesidades actuales de la población, sin comprometer el potencial de las generaciones futuras. Es éticamente obligatoria la **protección del medio ambiente**, lo anterior presupone reconocer que el crecimiento económico debe darse dentro de los límites naturales de regeneración de los ecosistemas, evitando la sobreexplotación de los recursos naturales y la degradación y contaminación de aire, agua y suelo²³. En consecuencia,

²³ Principio 6: Desarrollo Humano Sustentable de la *Proyección de Principios de Doctrina 2002*, Partido Acción Nacional.

la Ciudad de México buscará disminuir las condiciones de vulnerabilidad e incrementar las capacidades adaptativas y de resiliencia de los ciudadanos frente al cambio climático mediante acciones *inmediatas*. El principio de sostenibilidad se hará tangible en la implementación de programas y políticas públicas que impulsen el uso de tecnologías de energías limpias, el uso del sistema de transporte público y la educación ambiental para lograr una economía en emisiones bajas de carbono y prevención de riesgos.

- **Subsidiariedad.** Dentro de la esfera pública, la subsidiariedad deberá entenderse como el principio que rige las relaciones entre distintos órdenes de gobierno, de tal suerte que el orden jerárquico superior sólo intervendrá en el ámbito del orden inferior cuando éste no tenga la capacidad requerida para conducir eficientemente su gestión. En todos los casos, la autonomía de cada orden de gobierno será preservada.

3. Integridad y ética pública

Para que un gobierno genere confianza en los ciudadanos, debe cambiar el paradigma de prestador de servicios y trámites por el de un agente transformador social, con cercanía e interacción ciudadana y bajo un enfoque de transparencia que persiga la entera satisfacción del ciudadano. Para lograrlo, es de vital importancia que la gente observe no sólo excelentes resultados finales, sino también procesos pulcros realizados por auténticos profesionales.

En este sentido, la redacción de la Carta Magna representa una oportunidad para lograr una ciudad sin corrupción, ese debe ser el objetivo: eliminarla por completo. Lo anterior, podrá lograrse a través del fortalecimiento de todas las políticas e instituciones encargadas de desincentivar las prácticas corruptas, prevenirlas, monitorearlas, fiscalizarlas, sancionarlas y ejecutar estas sanciones.

Para ello, se debe:

- Incentivar y fortalecer los distintos **canales de participación y denuncia** ciudadana, así como otorgar las facilidades para ejercer plenamente el **Derecho de Acceso a la Información Pública** certera y de calidad de forma gratuita, expedita y a través de mecanismos de fácil comprensión. Además, incrementar las obligaciones de oficio en lo referente a temas de alta sensibilidad para la ciudadanía.
- Otorgar **autonomía jurídica** a los organismos encargados de la **vigilancia**, la **fiscalización** y la **evaluación** poniendo énfasis en la profesionalización del personal técnico así como en la manera en que sus titulares son nombrados o removidos.
- Establecer la obligatoriedad para los servidores públicos de los Poderes y órganos constitucionales autónomos de la Ciudad de México de presentar **la Declaración de Situación Patrimonial, Fiscal y de Intereses** con un esquema eficiente de

registro, verificación, validación y seguimiento que vaya acorde con los estándares internacionales y que incluyan la divulgación pública de esta información.

- Establecer un **régimen de nulidad de derechos patrimoniales** (reales y personales) constituidos a partir de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Explicitar como desiderátum constitucional que los **actos ilícitos** de los servidores públicos son **nulos en su vertiente patrimonial**.
- Plasmar la extinción de dominio por enriquecimiento ilícito, si bien se dispone en la CPEUM, es necesario fortalecer la determinación de desarrollar esa figura a través de una sección de la Fiscalía y de juzgados especializados.
- Régimen de protección a colaboradores e incentivos para la auto denuncia. Prever constitucionalmente la **figura del servidor colaborador** con un régimen de protección de represalias laborales y de otros órdenes. Alicientes, atenuantes y mecanismos alternativos para la auto denuncia (siempre que se repare el daño).
- Instaurar un **servicio de carrera eficiente** para los tres Poderes, así como los órganos autónomos de la Ciudad de México. El objetivo de este servicio será la profesionalización del desempeño público, recogiendo las virtudes del sistema federal y eliminando sus vicios. Con ello, se combatirá el nepotismo y se mejorará la atención y los servicios logrando mejores resultados en la administración pública local.
- Instituir el **Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México** de acuerdo con el mandato de la CPEUM. Este sistema articulará a todos los órganos internos y externos de control y fiscalización para que funcionen con independencia, autonomía y efectividad. En él, la participación ciudadana está garantizada a través del Comité Ciudadano para la Ética Pública, así como en cada una de las entidades que lo conforman.

- Crear la **Fiscalía Anticorrupción**, eje del Sistema Anticorrupción. Como parte de la Fiscalía General de la Ciudad de México, la Fiscalía Anticorrupción gozará de autonomía frente al Poder Ejecutivo y será la encargada de investigar los posibles delitos en la materia. Los órganos internos de control de las distintas dependencias deben encargarse únicamente de investigar faltas administrativas menores, mientras que las faltas administrativas graves serán competencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.
- Crear la figura del **Ombudsman Anticorrupción** con la finalidad de encargarse de las verificaciones e integración de quejas y denuncias relativas a esta práctica.

4. Democracia efectiva y empoderamiento ciudadano

La democracia como sistema de gobierno no sólo se refiere a los mecanismos y las reglas para elegir a los gobernantes o a la distribución del poder político, es decir, supera el mero proceso de contar con elecciones transparentes y contiendas equitativas. La democracia para que adquiera sentido, requiere crear las condiciones idóneas para que el gobierno responda mejor a sus habitantes y no se convierta en un sistema en donde la voz de los ciudadanos sólo se expresa esporádicamente en las urnas y sea ignorada el resto del tiempo.

Para que una democracia sea efectiva debemos contar con esquemas de rendición de cuentas, equilibrios políticos, eficacia en la acción de gobierno, imparcialidad en las decisiones públicas, descentralización del poder y, sobre todo, participación ciudadana.

En los últimos años, el concepto de gobernanza que engloba la perspectiva, asociaciones y acciones que deben emprenderse para fortalecer la relación entre gobierno, resultados y ciudadanos permitiendo a estos últimos adquirir un papel cada vez más relevante ha sido potencializado por el gobierno abierto.

El Gobierno Abierto ha sido definido por la OCDE²⁴ como “la transparencia de las actividades del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos y la información pública, y la agilidad con la que un gobierno responde a nuevas ideas, demandas y necesidades”. El compromiso de México se ha refrendado al formar parte de iniciativas globales como la *Alianza para el Gobierno Abierto*.

- En el máximo orden normativo de la Ciudad, el **Gobierno Abierto** habrá de constituir **la regla de actuación del Estado**. Por lo tanto, se contemplarán las disposiciones que garanticen el derecho de acceso a la información y propicien una mayor disponibilidad y accesibilidad de información gubernamental; a través del Sistema Anticorrupción se diseñará un marco legal que permita exigir una

²⁴ <http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>

verdadera rendición de cuentas, se incluirán figuras de participación ciudadana y se preservará el espíritu de incentivar el uso de nuevas tecnologías para reducir la brecha Gobierno-ciudadano, privilegiando y no limitando su incorporación como herramienta del ejercicio de gobierno y de comunicación directa de la ciudadanía, cambiando el paradigma informativo por uno interactivo con énfasis en la satisfacción del usuario y no solo en los resultados.

Para que una democracia funcione correctamente, se requiere de una sociedad libre, participativa y que actúe de manera conjunta con el gobierno.

- Con la finalidad de dotar de mayor peso en las decisiones de la vida pública de la ciudad y alentar la discusión, organización e incidencia en las decisiones de su comunidad, se requiere incorporar distintas **figuras de participación ciudadana**, a saber: **el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular** y la consulta ciudadana.
- La facultad exclusiva de emitir la **convocatoria** correspondiente recaerá en el **órgano electoral local**.
- En el caso del **plebiscito** y la **consulta ciudadana** –al tener como materia actos de autoridad del Poder Ejecutivo– el resultado será **vinculante**, estableciéndose un umbral indispensable de participación ciudadana.
- Habrá lugar a la **revocación de mandato** en casos específicos para el Jefe de Gobierno y los Alcaldes de la Ciudad de México como un procedimiento de fortalecimiento de la democracia directa. La convocatoria será expedida por la autoridad electoral a petición de la ciudadanía y su resultado será vinculante en los casos en que se supere el umbral establecido, mismo que deberá contemplar la participación en los procesos electorales constitucionales para garantizar la legitimidad del resultado.

La ciudad comprende el espacio público y la propiedad privada, ambos deben garantizarse y respetarse con certeza. Los Poderes locales deberán tener herramientas y responsabilidades específicas y suficientes para preservarlos. El incumplimiento de esta responsabilidad conllevará a sanciones, administrativas, civiles y penales que establezcan las leyes secundarias.

- Es fundamental que existan mecanismos legales y administrativos que permitan hacer exigible al Estado su responsabilidad sobre actos, faltas u omisiones que lesionen los derechos o el patrimonio de los habitantes de la Ciudad de México. Por ello, desde el texto constitucional se estipulará la obligación de legislar en la materia para su ejercicio eficaz, pronto y expedito de este derecho a la indemnización. Esta **responsabilidad patrimonial** deberá incluir a los servidores públicos directamente involucrados.

5. Equilibrio y renovación de poderes

En la Constitución Política de la Ciudad de México se definirá el sistema político y de gobierno para la próximas décadas. A diferencia de lo que ocurría anteriormente, ya no será la Federación —a través del Congreso de la Unión— quien distribuya la competencia, atribuciones y facultades entre los Poderes de la Ciudad de México. A partir de ahora, y por primera vez, la decisión recae en lo local. Esta oportunidad inédita permite pensar un sistema con verdaderos equilibrios, donde la mayoría de las decisiones y del poder no se concentra en el Ejecutivo y donde los mecanismos de acceso y permanencia en el servicio público pueden marcar una diferencia que sea evidente a los ojos de todos.

A casi tres décadas del establecimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y como consecuencia de su evolución —de ser una entidad cuya facultad era la de emitir Reglamentos, Bandos y Ordenanzas, a la de un órgano legislativo con limitadas facultades— nos encontramos frente a la inmejorable oportunidad de establecer un cuerpo legislativo de gran envergadura con verdaderos pesos y contrapesos parlamentarios, formas de control constitucional y de legalidad.

PODER LEGISLATIVO

Es evidente que la estructura actual bajo la que opera la Asamblea Legislativa debe modificarse, al tiempo que deben ser incorporados mecanismos de control y de equilibrio.

- **Nuevo modelo de Congreso local** que refleje la pluralidad política de los habitantes de la Ciudad de México al homologar la distritación local a la federal.
- Fortalecimiento de la autoridad legislativa al **desaparecer el “veto de bolsillo”** haciendo expresa la obligación del Ejecutivo de promulgar y publicar todo aquel decreto o iniciativa de ley aprobada por el Pleno sin observaciones del Jefe de Gobierno, en el periodo previsto y transcurridos 10 días hábiles.

- Para el funcionamiento interno del Congreso local se creará la **Junta de Coordinación Política** en la que cada partido esté representado únicamente por su coordinador parlamentario. Asimismo se instalará una **Mesa Directiva** y se legislará sobre la manera en que podrán ser incorporados los diputados independientes.
- El **presupuesto del Congreso local no podrá superar el 0.5%** del presupuesto total de la Ciudad de México.
- Los **legisladores sólo recibirán la dieta** que por ley les corresponda y no podrán recibir o disponer de recursos adicionales o suplementos de ninguna especie. El Congreso local no podrá crear fideicomisos ni ejercer recursos de transferencias, asignaciones, subsidios u otras ayudas.
- Como una medida de transparencia y racionalidad económica se deberá **prohibir de manera expresa** la posibilidad de **reservar recursos del Presupuesto de Egresos** de la Ciudad de México para proyectos no especificados o de asignación discrecional de los legisladores.
- La **discusión del paquete económico** deberá guiarse por los principios de transparencia, austeridad, racionalidad, eficiencia en el gasto, publicidad y correcta fiscalización de los recursos públicos, así como por **reglas (sistema de contabilidad gubernamental y presupuesto basado en resultados), mecanismos** y calendarios claros para su análisis y aprobación. La información deberá estar a disposición del Poder Legislativo de manera clara y detallada, de forma que pueda ser analizada con facilidad y con la antelación suficiente.
- El gasto de inversión en términos reales no podrá ser inferior al del ejercicio anterior.

ÓRGANOS AUTÓNOMOS

- Los **titulares**, cuerpos colegiados o consejos directivos de los órganos autónomos, así como el **Contralor General de la Ciudad de México**, serán nombrados por mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso local.
- Entre los **requisitos para dirigir estos órganos** se contemplará un alto grado de especialización y experiencia relevante en la materia, así como el respaldo de instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil acreditadas en el ámbito correspondiente al órgano del que se trate.

PODER JUDICIAL

Una reforma profunda del Poder Judicial permitirá restablecer los equilibrios al interior, fortalecer la transparencia de sus actos e instaurar la rendición de cuentas. Con este propósito se plantea incorporar:

- **Criterios de ingreso.** Establecer certificaciones y controles de confianza. La posibilidad de establecer este control en el Poder Judicial elevaría la credibilidad con los ciudadanos y su desempeño.
- **Renovación de las estructuras** del Poder Judicial. El nuevo estatus constitucional amerita una reforma estructural y de visiones de acuerdo a la dinámica actual.
- **Mecanismos de participación ciudadana.** Abrir espacios para la participación ciudadana *vinculante* en observación directa de procesos. Potencializar el principio de publicidad del sistema penal acusatorio.
- **Cualificación.** Programa de **capacitación y exámenes de permanencia** a jueces y magistrados para que su permanencia esté ligada del dominio de conocimientos en sistema penal acusatorio.

- **Titularidad.** Designación del **Presidente del Consejo de la Judicatura** de la Ciudad de México en **persona distinta al Presidente del Tribunal Superior** de Justicia por dos terceras partes del Congreso de la Ciudad de México. El **nombramiento de magistrados será mediante propuesta del Consejo de la Judicatura** y por aprobación de una mayoría calificada (dos terceras partes) del **Congreso de la Ciudad de México** sujeto a la evaluación de su evolución patrimonial y posibles conflictos de interés. En el caso de los consejeros, su nombramiento será a propuesta y aprobación del Poder Legislativo.
- **Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.** Establecer un **periodo determinado** ²⁵ **sin posibilidad de reelección** para el encargo de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. El Congreso de la Ciudad de México designará a los magistrados —por mayoría calificada de dos terceras partes— incorporándose un expediente de control de confianza en la valoración del nombramiento.
- La **ratificación de jueces** deberá estar sujeta a un **sistema de evaluación** que considere: la confirmación de resoluciones emitidas, la aprobación del examen de actualización de conocimientos, la no acumulación de más de tres sanciones por parte del Consejo en el periodo, la revisión satisfactoria de la evolución patrimonial; la no existencia de vínculos laborales, comerciales, familiares (nepotismo cruzado) o amistosos con los encargados de los expedientes resueltos.

²⁵ Que sea superior a la administración del Ejecutivo, podría homologarse a la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que

6. Justicia efectiva y seguridad pública

La inseguridad es la principal preocupación de los habitantes de la ciudad desde hace décadas de acuerdo a lo reflejado en encuestas oficiales como la ENVIPE²⁶, las mediciones de los medios de comunicación y los estudios sobre cultura institucional. Al mismo tiempo, la credibilidad en las instituciones de impartición de justicia es muy baja y esta falta de confianza se traduce, entre otras reacciones, en la cifra negra de delitos que no se denuncian.

La Constitución de la Ciudad de México debe replantear el funcionamiento del sistema de seguridad pública y de impartición de justicia en su conjunto, sin dejar de lado las exigencias de orden metropolitano y el mandato federal.

Se requiere contemplar desde el texto Constitucional la expedición de una Ley del Sistema de Seguridad Pública de la Ciudad de México; una legislación que regule el uso de la fuerza de las Corporaciones Policiales; una legislación sobre Administración Penitenciaria; así como el nombramiento y remoción por parte del Jefe de Gobierno del Secretario de Seguridad Pública.

- Ley del **Sistema de Seguridad Pública de la Ciudad de México**, cuyo eje rector en la coordinación y organización de la materia será el Consejo de Seguridad Pública de la Ciudad de México.
- **Reorganización policiaca** para el nuevo sistema de justicia penal. Crear por mandato constitucional la Policía de Investigación de la Ciudad de México. El reto de la implementación exitosa del nuevo sistema de justicia implica la creación de

²⁶ Véase la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014* de INEGI, el *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014* de El Colegio de México y el *Instituto Nacional Electoral o cualquiera de las encuestas sobre el Distrito Federal en 2015* de los principales periódicos.

nuevos procedimientos de investigación a cargo de una policía. Se debe actualizar a la actual policía de investigación, así como ir creando la nueva institucionalidad.

- La **autonomía de la Fiscalía General de la Ciudad de México** (en sustitución de la Procuraduría General de Justicia) que se regirá por los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos. La designación y remoción del titular será facultad del Congreso local por mayoría calificada de dos terceras partes, de esta forma se robustece la responsabilidad de las facultades de fiscalización y control del órgano legislativo.
- Se debe establecer como desiderátum constitucional la **rendición de cuentas** de todos los operadores del sistema penal acusatorio. El mayor riesgo de la creación de la fiscalía autónoma es la falta de rendición de cuentas, la opacidad y el autogobierno mal entendido. En ese sentido la Constitución local debe ser categórica en señalar que si bien el régimen de autonomía se debe respetar esto no debe ir en detrimento del desempeño y satisfacción ciudadana, por lo que se deben fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia del desempeño de las instancias de procuración de justicia.
- Disponer por mandato constitucional la creación de una **instancia** al interior de la Fiscalía **encargada de la recuperación de activos**. Debe ser parte central de la nueva política criminal de la Ciudad de México. De esa manera se combatirá a la criminalidad y a la corrupción desde la vertiente financiera.
- En materia electoral, la creación de una **Fiscalía Especializada en Delitos Electorales**, de conformidad con la reforma electoral de 2014, es urgente pues el uso de recursos públicos, así como la afiliación a programas sociales durante los procesos electorales es una práctica recurrente y sin sanciones en la Ciudad de México.

- Dotar a las Alcaldías de atribuciones, potestades y facultades en materia de seguridad pública y cuerpos policiales.

NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL (NSJP)

- Consolidar la nueva visión de política criminal estipulada en el artículo 20 constitucional.
- Establecer un **mecanismo ciudadano consultivo de seguimiento y monitoreo** del NSJP. Abrir cauces constitucionales a la participación ciudadana para el ejercicio de los derechos inherentes a la publicidad estipulada como principio en la CPEUM.
- Consideración genérica de la función del jurado popular, tal y como se contempla en la CPEUM.
- Crear el Instituto Autónomo de Servicios Periciales y Forenses. Ante la *adversarialidad* del sistema es indispensable crear un **órgano técnico imparcial** para dar servicio a ministerios públicos, imputados y víctimas.
- Consolidar el **Sistema de Atención a Víctimas de la Ciudad de México** de acuerdo a la Legislación General en la materia que tendrá, entre otras, la función de asesoría jurídica pública de la víctima.
- Instaurar el **Instituto de la Defensoría Pública** y divulgar públicamente sus resultados
- Establecer la **autoridad supervisora de medidas cautelares y prisión preventiva**. Esta instancia será una pieza de extraordinaria importancia en el control y monitoreo de las medidas cautelares.
- Crear un **Consejo Mixto para la Defensa Adecuada** con participación de la academia, las asociaciones gremiales de abogados, fiscales y asesoría jurídica de la

víctima. Ante la falta de una reforma constitucional federal en materia de colegiación obligatoria la Ciudad de México debe contar con una autoridad que vele por el correcto ejercicio de la defensa adecuada.

7. Gobernanza metropolitana y gestión territorial

La Ciudad de México forma parte de una zona metropolitana compleja: la del Valle de México (ZMVM). Muchos de los problemas que actualmente enfrenta la ciudad se deben a que las autoridades del Distrito Federal no se encuentran coordinadas con las autoridades de las entidades colindantes que junto con ella forman la ZMVM (es decir, el propio Distrito Federal, el Estado de México e Hidalgo).

Se requiere de un diseño institucional responsable y viable que permita la toma de decisiones con autoridad sobre temas compartidos entre las entidades. Es decir, un esquema que dé soluciones con certidumbre a problemas de servicios públicos.

- Creación de un **Consejo metropolitano como órgano descentralizado** que establezca las políticas de crecimiento urbano sostenible en la zona metropolitana.
- Para ello se crearán los **organismos de gestión metropolitana** con personalidad jurídica, autonomía presupuestal y con participación de todos los órdenes de gobierno.

Frente a esta realidad, la Ciudad de México enfrenta otra: ser una “ciudad global” en el contexto internacional, es decir, un gran urbe inserta en la economía global que constituye en sí misma un nodo económico, financiero, político, social y cultural.

Por lo general, estas metrópolis cuentan con niveles de crecimiento, productividad e innovación por encima de las medias nacionales, así como mejores recursos en infraestructura y capital humano. En consecuencia, la competitividad de las ciudades globales —entendida como la capacidad para atraer y retener inversión, negocios, talento y turismo— constituye el eje de su desarrollo.

La Ciudad de México afronta un escenario adverso pues mientras que las zonas que en tiempos fueron importantes centros manufactureros experimentan decadencias

desmesuradas; la zona céntrica y los centros de negocios reciben inversiones en propiedad inmobiliaria y telecomunicaciones en gran escala, mientras que las zonas urbanas y metropolitanas de bajos ingresos carecen de recursos suficientes. Los servicios financieros producen grandes beneficios, mientras que los servicios industriales apenas sobreviven.

El desorden con que este desarrollo e inversión ha ocurrido en la capital ha resultado en una ciudad que se encuentra colapsada, donde la irritación social es cada vez más evidente. El desarrollo urbano en la ciudad se encuentra en una situación de desorden enmarcada en la corrupción. Para nadie es ajeno que existen pactos entre el gobierno y actores privados para otorgar beneficios extralegales en detrimento de la población local. Se requiere establecer un nuevo pacto urbano-territorial que ponga en el centro de las decisiones a las personas, las familias, los espacios públicos y el hábitat sustentable.

Este nuevo pacto urbano-territorial, sería lo que en otros países y ciudades del mundo se ha denominado Reforma Urbana, y debe considerar cinco elementos:

1. Traducir los beneficios del desarrollo urbano —partiendo del diseño normativo y de las decisiones públicas— en el incremento de plusvalías. Este incremento de valor-ganancia no solamente puede considerarse desde la perspectiva de riqueza privada, los beneficios de las plusvalías deben partir de una perspectiva social para regenerar territorios desgastados o marginados en beneficio de la población local.
2. Transitar hacia una perspectiva territorial que integre las dimensiones urbana y ambiental, considerando la planeación, gestión y control de los procesos sociales y económicos del territorio.
3. Actualizar, en el ámbito local, los principios rectores del desarrollo urbano contemporáneo y el derecho al medio ambiente considerados en los acuerdos internacionales signados por nuestro país y las determinaciones del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2012-2018.

4. Contar con un régimen urbano-territorial: la forma cómo se distribuyen entre el poder centralizado, las Alcaldías y otros órganos de carácter social, la regulación, gestión y control del desarrollo urbano de la ciudad. En el régimen urbano será fundamental establecer que el gobierno local deberá contar con la mayor cantidad de facultades como sea posible para una mejor atención al ciudadano, sin minar la perspectiva de planeación coordinada e integral del desarrollo de la entidad.

5. Crear órganos responsables de la planeación, regulación, gestión y control del desarrollo urbano-territorial desde una perspectiva de gobernanza y participación comunitaria.

En este aspecto se propone:

- La creación de la **Agencia para el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial Metropolitanos** para dotar a un órgano descentralizado de los gobiernos estatales y municipales de certeza operativa y de un marco jurídico basado en la necesidad de definición y diseño de las acciones de regeneración, recualificación y revitalización urbana y territorial sustentables. La Agencia tendrá facultades de planeación y programación de acciones metropolitanas de carácter estratégico con fuertes vínculos de organización con los gobiernos estatales y municipales. La importancia de la Agencia radica en desincorporar los procesos.
- La creación de la **Agencia para la Movilidad y el Transporte Metropolitano Sostenibles** con la misma estructura y facultades que la anterior pero en la definición y diseño de las acciones estratégicas metropolitanas para la implementación de los nuevos modelos de movilidad y transporte sustentables.

En ambos casos sus representantes deberán ser elegidos mediante criterios democráticos y por sus méritos profesionales, académicos, científicos o públicos en las materias que tutelan.

- Constituir **Órganos Ciudadanos de Planeación, Gestión y Evaluación del Desarrollo** de la ciudad a nivel barrial, Alcaldías y de la Ciudad de México.
- En el caso específico del ámbito del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial sustentables, es necesario la materialización de los Institutos Municipales (de las Alcaldías) de Planeación (IMPlanes) como órganos de participación ciudadana calificados en los procesos de elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de la ciudad y la metrópoli.
- Constituir Observatorios Urbanos como órganos de evaluación de las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de la ciudad y, al mismo tiempo, de su correcta aplicación.

8. Gobiernos locales con más autonomía y capacidad de gobierno

La Constitución habrá de establecer los criterios sobre el número, denominación y límites de las Alcaldías en que se divida el territorio de la Ciudad de México:

- La **división territorial** de la Ciudad de México deberá realizarse con base en **criterios** poblacionales, geográficos, históricos, sociales, culturales.

Las Alcaldías constituyen, en el caso de nuestra ciudad, el gobierno en contacto directo con la población. Este nivel de gobierno local debe ser capaz de reflejar la pluralidad política de la población y atender oportuna y eficazmente sus exigencias.

A pesar del centralismo del gobierno de la ciudad, las delegaciones han sido el punto central de atención de las demandas ciudadanas. Es el gobierno delegacional quien conoce las necesidades más sentidas de sus habitantes y paradójicamente, quien tiene la menor capacidad de resolución por las condiciones acotadas de actuación.

La Constitución local brinda la oportunidad de fortalecer a las ahora denominadas Alcaldías para que puedan proveer mejores servicios públicos y ejercer de manera más eficiente el gobierno.

- Dotar a las Alcaldías de **personalidad jurídica** para poder suscribir convenios con la federación, municipios, alcaldías, empresas, OSC y otras instituciones. De esta forma, las Alcaldías podrán colaborar o coordinarse en los temas y casos que así se requiera para hacer más eficiente la gestión de gobierno.
- Otorgar a las Alcaldías **patrimonio propio**: únicamente a través del ejercicio presupuestal de manera autónoma y directa este nivel de gobierno gozará de las facultades necesarias para su buen funcionamiento y responder como gobierno, y no como entidad administrativa, a las demandas de sus habitantes.

- Reconocer desde el texto constitucional las **fuentes de ingreso mínimas** de las Alcaldías incluyendo la participación en fondos y ramos federales, el impuesto predial, así como el cobro de derechos, productos, aprovechamientos y rendimientos²⁷.
- Establecer **fórmulas de distribución de los recursos** —presupuestos de la Alcaldías— que consideren los distintos **criterios** de vida, uso y demanda de servicios de cada una de las demarcaciones, incluyendo, entre otros, población, marginación, población flotante, turismo, uso habitacional, infraestructura y equipamiento urbano.
- Dotar a las Alcaldías de las **facultades necesarias** para desempeñar de manera **eficiente y expedita la administración pública local**, incorporando el uso de redes sociales.
- Promover la creación de un **cuerpo de Seguridad Pública** se encargue de la remisión por faltas a la legislación en materia de cultura cívica cuyos **juzgados** dependerán estructural y administrativamente de la Alcaldía.
- Contemplar la actuación de una **Policía de Proximidad** en cada Alcaldía atendiendo a la coordinación de competencias que corresponden a autoridades de seguridad pública, con funciones de presencia directa en las colonias y de carácter preventivo, en concordancia a las disposiciones que se establezcan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷ Los llamados ‘ingresos autogenerados’.