

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,  
editores

# Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
**SOCIALES**  
Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM



UFRJ

**MU**

MAESTRIA EN URBANISMO  
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño  
Universidad Nacional del Cerebro, Argentina



**FLACSO**  
ECUADOR

© 2021 FLACSO Ecuador  
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3  
FLACSO Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03  
www.flacso.edu.ec

---

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía  
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.  
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;  
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;  
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA  
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN  
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

---

# Índice

Presentación . . . . .	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina . . . . . <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?</b>	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina . . . . . <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador . . . . . <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras . . . . . <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina . . . . . <i>Decio Machado</i>	99

## CAPÍTULO II

### REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

---

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina . . . . . 123  
*Felipe Mesel*

Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina . . . . . 147  
*Huáscar Eguino y Gilberto Chona*

Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional  
*Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas* . . . . . 171

Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)  
*Lucía Álvarez Enríquez* . . . . . 209

## CAPÍTULO III

### CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

---

La capitalidad de Bogotá distrito capital . . . . . 235  
*Paul Bromberg*

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma . . . . . 277  
*Felipe Burbano de Lara*

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. . . . . 303  
*Luis Eduardo Bresciani L.*

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) . . . . . 327  
*Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada*

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital . . . . . 355  
*Moira Zuazo*

El caso de Montevideo . . . . . 381  
*Salvador Schelotto*

#### **CAPÍTULO IV**

##### **CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES**

---

Luces y sombras de la autonomía porteña.  
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años  
de su funcionamiento . . . . . 407  
*Rafael Gentili*

La Ciudad de México, el estatus de la capital  
en el sistema federal . . . . . 429  
*Alicia Ziccardi*

El caso de la autonomía “tutelada” del  
Distrito Federal en Brasil . . . . . 447  
*Benny Schwarsberg y Maribel Aliaga Fuentes*

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y  
su área metropolitana . . . . . 467  
*Marco Negrón*

#### **CAPÍTULO V**

##### **ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

---

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital . . . . . 491  
*Fernando Carrión Mena*

Ingresos actuales y potenciales del DMQ . . . . . 515  
*Francisco Andrés Garcés R.*

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones . . . . .	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico . . . . .	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito . . . . .	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito . . . . .	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños . . . . .	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

# La Ciudad de México, el estatus de la capital en el sistema federal

Alicia Ziccardi<sup>1</sup>

## Resumen

Las ciudades capitales de los sistemas federales han creado históricamente regímenes de gobierno local especiales puesto que, a diferencia de los gobiernos intermedios de los estados o provincias, tienen un conjunto de características y competencias políticas, económicas y territoriales particulares y cumplen funciones específicas. En lo fundamental, las ciudades capitales son la sede de los poderes federales, sus ejecutivos locales en los países de América Latina han sido designados durante casi todo el siglo XX por el presidente de la Nación, y forman parte de importantes zonas metropolitanas. Por ello los principales ejes de análisis de este trabajo son: el estatus de la capital en el sistema político federal, el proceso de elaboración y los alcances de la Constitución de la Ciudad de México y el diseño de la participación ciudadana contenido en la misma.

## Palabras clave

Sistema Federal, Ciudad Capital, Autonomía, Constitución Local, Participación Ciudadana

---

1 Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora de los Programas de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. [aliciaziccardi@gmail.com](mailto:aliciaziccardi@gmail.com)

## Introducción

Las ciudades capitales de los sistemas federales han creado históricamente regímenes de gobierno local especiales, puesto que a diferencia de los gobiernos subnacionales –los estados o provincias– tienen un conjunto de características políticas, económicas y territoriales particulares, así como también funciones y competencias específicas. En lo fundamental, las ciudades capitales latinoamericanas de países federales comparten rasgos que intentaremos describir.

Son la sede de los poderes federales y por ello, reciben la denominación de Distrito Federal o Capital Federal, denominación que aún hoy conservan en algunos países, como es el caso de EE.UU o Brasil. En otros se ha modificado, como es el caso del Distrito Federal por Ciudad de México o de la Capital Federal por Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ambas a finales del siglo XX, cuando se realizaron reformas políticas que les permitieron fortalecer su autonomía frente al ejecutivo federal.

Los jefes de gobierno de las ciudades capitales de Argentina y de México eran designados por el presidente de la república quien delegaba esta función en la figura del Intendente o Regente, hasta que la ciudadanía recuperó, con las reformas políticas, el más elemental derecho político: elegir a sus autoridades locales.

En sus territorios coexisten dos ejecutivos, el federal y el local, los cuales pueden ser de diferente signo político como ha ocurrido en los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Ciudad de México (CDMX) desde su democratización, un hecho político que ha contribuido a crear nuevos equilibrios. En este marco la creación de una Constitución ha ofrecido un marco legal propio para que la ciudad capital cumpla con sus dos principales funciones: de gobierno político de la ciudadanía y de administración urbana de los bienes y servicios colectivos.

Asimismo, la ciudad capital suele ser la ciudad central de grandes zonas metropolitanas, el centro de la vida económica nacional, las ciudades primadas del sistema urbano nacional, los espacios privilegiados de la vida cultural y política nacional. En el caso de Brasil, a finales de de la década de 1950, se optó por trasladar la capital, hasta entonces localizada en la



Ciudad de Río de Janeiro, a una ciudad construida expresamente para cumplir esa función Brasilia. En Argentina y México, en cambio, aunque han existido proyectos de traslado de su capital a otros territorios de la república éstos no prosperaron, lo cual ha obligado a definir de manera más precisa las funciones y competencias exclusivas y concurrentes entre estos diferentes ámbitos de gobierno que conviven en un mismo territorio.

A partir de esta caracterización general los principales ejes de análisis de este trabajo son: I) el estatus de la capital en el sistema político federal mexicano; II) la reforma política y el proceso de elaboración de su Constitución Política de la Ciudad de México; III) los principales contenidos de la Constitución Política de la Ciudad de México; IV) el diseño de la participación ciudadana en esta Constitución y V) algunas consideraciones finales.

### **La Ciudad de México: capital del sistema federal**

El federalismo es un sistema político caracterizado por: a) ser es un pacto o un arreglo institucional entre ámbitos o poderes, por lo general, estatales o provinciales (no municipales) que implica una distribución funcional o territorial del poder; b) exige la subordinación de poderes y entidades a una ley suprema, la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado Nación; c) define las competencias exclusivas y concurrentes de los diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal o provincial y municipal) y d) una cuestión muy importante es que ofrece garantías de la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno sin que ningún poder esté por encima de otro (Ziccardi, 2000).

En América Latina los antecedentes del federalismo en México, Brasil, Argentina, como un sistema de organización política, se ubican en el siglo XIX, cuando se conformaron los estados nacionales, aunque según Carmagnani (1993) existía previamente una orientación de tipo confederal proveniente de la experiencia europea en la materia. Es decir, en el origen mismo del federalismo los tres países más grandes de América Latina compartieron

la intención de constituir un poder central para subordinar a los poderes regionales y locales, en permanente conflicto. Esto sin duda se logró, pero no se resolvieron plenamente las rivalidades entre el poder central y las provincias, las que en gran medida persisten hasta la actualidad adquiriendo formas y características diferentes en cada país.

El análisis de la estructura política administrativa de estos tres países indica que, a pesar de sus diferencias territoriales, principalmente el tamaño de su territorio<sup>2</sup>, el número de los gobiernos subnacionales (estatales o provinciales) es bastante similar: 26 estados en Brasil, 23 provincias en la Argentina y 31 estados en México. A nivel municipal, Brasil es el que tiene un número mucho mayor, en total 5.570, mientras que México tiene 2.466 municipios y Argentina 1.597. El tamaño del territorio a nivel local y el número de municipios está vinculado a la historia de los pueblos y comunidades originarias y/o a los procesos históricos de poblamiento de cada país durante la conformación de sus estados nacionales. Los tres países tienen además una ciudad capital que es la sede de los poderes federales.

En el caso de la Ciudad de México se trata del núcleo central de una de las megalópolis del mundo, del espacio de articulación de la economía nacional al mundo global. Es el centro de la vida política nacional, un territorio que alberga tres espacios declarados por UNESCO Patrimonio de la Humanidad, y el principal escenario de las actividades culturales y sociales; una ciudad del conocimiento donde se localizan las principales universidades del país, donde se desarrollan las principales actividades de investigación y donde se registra el mayor nivel educativo y el mayor desarrollo social del país.

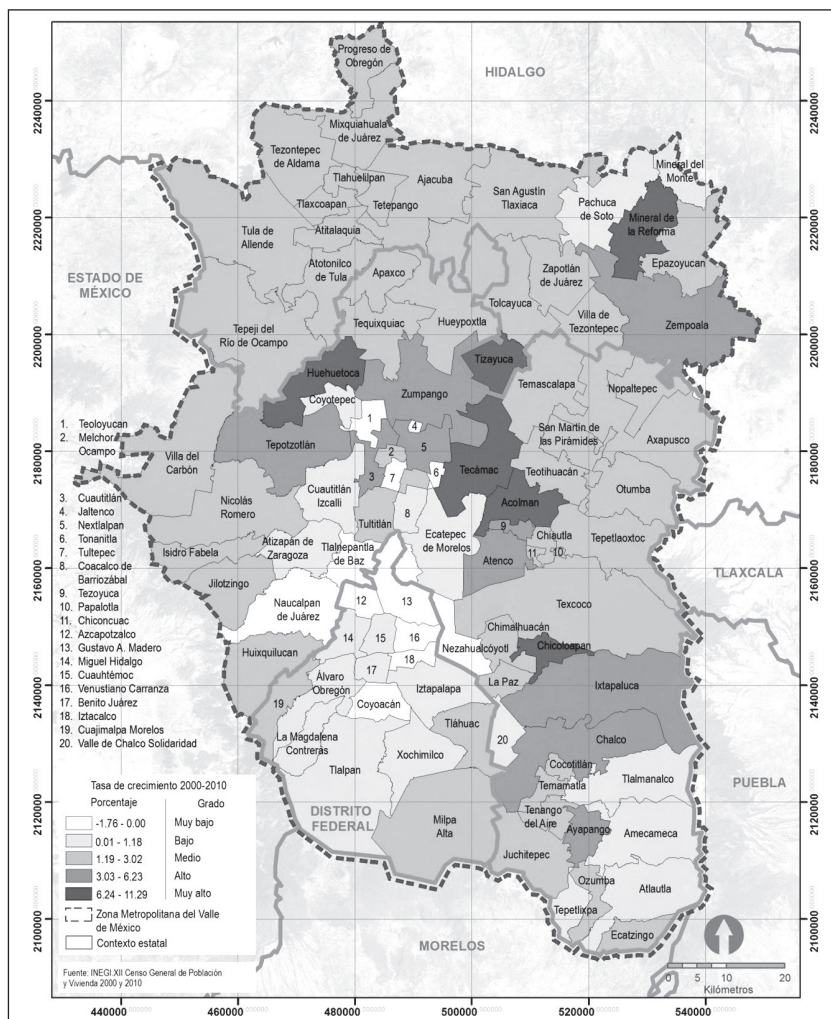
La capital forma parte de una gran región urbana metropolitana en la que habitan 21 millones de personas y está constituida por la Capital, cuya división política administrativa son las 16 alcaldías en las que vive el 42 % de la población, 59 municipios metropolitanos del Estado de México habitados por el 53 % de su población y 21 municipios del estado de Hidalgo con apenas el 5 % de población (PUEC, 2012; Ziccardi, 2016). Sus periferias, cada vez más lejanas, son expresión de fuertes procesos de segregación resi-

---

2 Brasil 8.514.876,599 km<sup>2</sup>, Argentina 3.761.274 km<sup>2</sup> y México 1.964.375 km<sup>2</sup>

dencial de los sectores populares, medios y altos y de intensos procesos de segmentación social que afectan fuertemente la cohesión social. Asimismo, se registran aún elevadas tasas de crecimiento poblacional, mientras que en

Mapa I. Región urbana metropolitana de la Ciudad de México



Fuente: Puec, Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 2012.

las alcaldías de la ciudad central prácticamente no crece, e incluso algunas zonas centrales expulsan población. Las mayores tasas de crecimiento se localizan en la segunda corona del norte de la ciudad en la gran región metropolitana (Mapa 1).

Esta dinámica poblacional tiene impactos directos en los procesos de gestión urbana que debe resolver el gobierno de la capital del país, porque un elevado número de personas aunque vivan en esas periferias lejanas trabajan, estudian o acceden a servicios de salud, culturales y administrativos en la capital. Esto exige garantizar su movilidad, a través de la extensión de las líneas del metro, la construcción de vías rápidas para la clase media que posee un automóvil y el fortalecer la oferta de servicios públicos en general.

En este sentido vale la pena recordar que dos son las principales funciones que debe cumplir un gobierno local, una es la que acabamos de describir, su función de gestión urbana, la otra su función de gobierno político la que en México se concentró en la figura del presidente de la república. En 1928 se sustituye el régimen municipal del Distrito Federal y se instala un régimen especial al crearse el Departamento del Distrito Federal, órgano de gobierno que permanece hasta 1997. Según este régimen el Presidente de la república era el Jefe de Gobierno de la capital y delegaba esta función en la figura del Regente. En 1987, ante las fuertes tensiones sociales en la Capital como consecuencia de la difícil situación económica generada por la crisis de 1982, y agravada por la movilización generada por los damnificados de los sismos de 1985, el voto de la oposición de izquierda al PRI triunfó en la Capital, para la presidencia de la república y para la Cámara de Diputados. Esto llevó a crear un ámbito de representación política local: la Asamblea Reglamentaria del Distrito Federal (ARDF) que, como su nombre lo indica, tiene la función de la elaboración y aprobación de reglamentos para la gestión de la ciudad. Pero ello abrió la posibilidad que las fuerzas de oposición política construyeran, en 1988, el Frente Democrático Nacional que tuvo como candidato a la presidencia al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, quien a pesar de que triunfó en las elecciones nacionales no logró llegar a la presidencia, consumando uno de los más graves fraudes electorales de México. Posteriormente, en 1997, el Ing. Cárdenas, candidato del Partido de la Revolución Democrática, fue

el elegido como el primer Jefe de gobierno de la Capital, por el mayoritario voto de la ciudadanía.

Unos años después, desde la ARDF, la oposición impulsó un primer plebiscito ciudadano del que surgió un espacio de debate y discusión para promover la transformación del gobierno de la Capital. Asimismo, el entonces Regente de la Ciudad, Manuel Camacho Solís, llamó a abrir espacios para debatir los alcances de una Reforma Política para el Distrito Federal, el resultado fue transformar la ARDF en una Asamblea Legislativa con facultades para elaborar y aprobar las leyes de la Ciudad, así como la elaboración de un Estatuto de Gobierno, en lugar de una Constitución, que estuvo vigente hasta 2017, cuando se aprobó la Constitución (Ziccardi, 1998).

Pero, en el marco de la situación de crisis económica de 1994 y de la aparición del movimiento zapatista, se dio una reforma política nacional en 1996 que entre otras cosas contempló la principal y postergada demanda de la ciudadanía: la elección del Jefe de Gobierno de la ciudad a través del voto ciudadano, y que estableció que la elección de los Jefes Delegacionales sería en el año 2000. De allí en adelante, y hasta 2016, no prosperaron los demás intentos para concluir la reforma del gobierno de la Ciudad. Es decir, durante veinte años se aceptó una reforma inconclusa dado que la ciudad no poseía autonomía económica, legislativa ni controlaba la seguridad, en tanto las mismas continuaron siendo competencias concurrentes o exclusivas del ejecutivo y legislativo nacional pero no del gobierno local.

### **La reforma política y el proceso de elaboración de su Constitución de la CDMX**

En el año 2016 el Congreso de la Unión modificó el artículo 122 de la Constitución estableciendo la posibilidad de que la Ciudad de México, la capital de la república, tuviese un gobierno plenamente autónomo. En su redacción se fijó el procedimiento para realizar dicha reforma política, afirmándose que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Las facultades que los poderes federales

tienen respecto a la Ciudad de México serán exclusivamente las que le confiere la Constitución.

El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, debe garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales. Por su parte, le compete al Congreso de la Unión expedir las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México, en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicano.

Para realizar esta reforma política se asignó al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la competencia de presentar una iniciativa ante la Asamblea Constituyente, que estuvo conformada por 14 senadores designados por el voto de las dos terceras partes presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política; 14 diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política; 6 personas designadas por el Presidente de la República; 6 designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y 60 representantes electos por la ciudadanía. Todos los diputados constituyentes ejercieron su encargo de forma honorífica, Luego de meses de intensos debates las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Constituyente lograron aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, el 5 de febrero 2017.

Pero interesa recuperar en este trabajo el proceso participativo que permitió la elaboración del Proyecto de la Constitución Política de la CDMX para lo cual el Jefe de Gobierno de la CDMX conformó un Grupo Redactor y un Grupo Consultor<sup>3</sup>.

El primero estuvo conformado por 28 ciudadanas y ciudadanos reconocidos por su labor como juristas, miembros de organizaciones sociales y civiles, académicos y académicas, escritores, artistas y políticos coordinados por un político de larga trayectoria, el Lic. Porfirio Muñoz Ledo. Su tarea fue elaborar un documento, mediante una mecánica de trabajo presencial

---

3 El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en la época era el Dr. Migue Angel Mancera. El Grupo Redactor fue coordinado por el Lic. Porfirio Muñoz Ledo y el Grupo Consultor por el Dr. Juan Ramón de la Fuente.

semanal para avanzar en la redacción de los capítulos de la propuesta de Constitución. Pero estos debates no sólo estuvieron alimentados por las ideas de los miembros participantes, también se procesaron las propuestas que la ciudadanía presentó a través de diferentes canales que se crearon para tal efecto. El proceso se dio durante los meses de marzo a septiembre de 2016, fecha en la que el Jefe de Gobierno lo entregó a la Asamblea Constituyente.

El compromiso del grupo redactor fue recibir personalmente a aquellas personas iniciadoras de peticiones que rebasaron las 10 mil firmas. En realidad fueron 13 las personas que iniciaron una petición y que tuvieron al menos dos reuniones con miembros del grupo redactor. Asimismo, aquellos iniciadores de peticiones que reunieron más de 50 mil firmas pudieron presentar su petición ante el Jefe de Gobierno de la CDMX. El compromiso del grupo redactor fue no aceptar peticiones sobre temas que contravienen derechos y libertades ya reconocidas en el marco legal de la Capital del país, o que representaran un retroceso en materia de derechos humanos. Tampoco se aceptaron peticiones que contravienen el orden jurídico local y federal vigente.

En total se presentaron 348 Peticiones vía [change.org](http://change.org) de las cuales en 13 se juntaron 395 mil firmas, generando diálogos muy valiosos entre el grupo de trabajo y los iniciadores de peticiones. En total se recabaron 427.815 firmas para las diferentes propuestas, se realizaron 55 encuentros de ciudadanos y más de 80 reuniones de más de 135 horas de trabajo colaborativo entre los promoventes y los miembros del grupo redactor.

Asimismo, un grupo de estudiantes, seleccionados para participar en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas Hábitat III, hicieron diversos planteamientos derivados del concurso de ideas denominado “¿Qué Ciudad de México queremos para mañana?”. Este concurso fue convocado por la Agencia Francesa de Desarrollo.

Alejandro Encinas, uno de los más activos miembros del Grupo Redactor, quien luego fue el Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, afirmó que la propuesta presentada por el Jefe de Gobierno, en sus planteamientos, constituía el verdadero contenido que debía tener la Constitución de la Ciudad de México, y daba cuenta de las pre-

ocupaciones de los capitalinos. Asimismo, destacó que en todas se hacía énfasis en los valores que debían prevalecer en nuestra sociedad y que las mismas serían retomadas en la elaboración de la Constitución.

La ciudadanía expresó las más variadas demandas. Por ejemplo, niñas de diferentes escuelas públicas de la capital del país expusieron, ante miembros de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, un proyecto de construir un hotel para viejitos, iniciar un taller para personas con drogadicción, instalar contenedores en las calles para depositar alimentos y ropa para los pobres, que las casas tengan paneles solares, que se construya una fábrica para exportar nopal y que corra un río por la Ciudad de México.

Pero el hecho más relevante, en el proceso de consulta ciudadana para la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México, fue protagonizado por los pueblos originarios lo cual quedó plasmado en el texto constitucional al reconocerse la importancia que poseen en una ciudad multicultural. Para ello se realizó una fase informativa de la consulta indígena sobre los contenidos de la Constitución y estos grupos originarios participaron en la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios de la Asamblea Constituyente. También se realizaron Asambleas informativas con vecinos de pueblos y barrios indígenas en varias delegaciones. Del 8 al 20 de enero, los 143 pueblos, 91 barrios, 64 comunidades y 100 ejidos indígenas, revisaron y dieron su punto de vista sobre 30 artículos que hacen referencia a sus derechos, existencia, cultura y tradiciones. El presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente dejó muy claro que ese órgano legislativo estaba obligado a realizar una consulta vinculante con los pueblos originarios, de acuerdo con lo que establecía la Constitución y los Tratados Internacionales que México que había suscrito, en particular la Relatoría Especial para Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas.

La consulta estuvo enfocada principalmente en los artículos 63, 64 y 65 que se refieren a estas comunidades y fue organizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), las delegaciones políticas y el Consejo de Pueblos y Barrios. Se invitó a las comunidades indígenas a participar en esta consulta pública y el dictamen fue elaborado por la Comisión de Pueblos y Barrios Ori-



narios y Comunidades Indígenas Residentes, el cual fue sometido al pleno de la Asamblea Constituyente.

La intención era que los 784 mil indígenas que viven en la ciudad, y conforman 8.8 % de la población de la Ciudad de México, fuesen consultados de acuerdo a un calendario, que consideraba diferentes etapas: la convocatoria, la fase informativa, el inicio del proceso deliberativo, la recepción de actas y diálogo, la sistematización de los resultados y la entrega del dictamen, prevista para el 20 de enero de 2017. En este sentido, el relator de la ONU sobre Pueblos Indígenas expuso que no sólo se tenía que consultar los artículos 63, 64 y 65, sino todos los que afectasen los derechos políticos, acceso a la justicia y a la salud de la población indígena, los cuales eran unos 30. La presidenta del Consejo de Pueblos y Barrios Originarios de la Ciudad de México aseguró que esta consulta era un medio para garantizar derechos y combatir la pobreza, la desigualdad y el índices de marginación, por lo que representó un logro en la historia del país el reconocer los derechos de los pueblos indígenas, un proceso inédito que se vio reflejado en el reconocimiento y garantías de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en la Constitución Política de la Ciudad de México.

### **Los principales contenidos de la Constitución de la ciudad de México**

Los principales contenidos de la Constitución de la Ciudad de México, que interesa destacar desde una perspectiva federalista, son los siguientes. En primer lugar se establece una nueva forma de relación entre los poderes federales y los de la entidad federativa (antes Distrito Federal). En lo fundamental, el poder federal conserva las siguientes facultades: legislar en materia de coordinación metropolitana, intervenir en materia de deuda pública y determinar los recursos que se otorgarán a la CDMX y las bases para su ejercicio. Las facultades del ejecutivo local son designar al secretario de seguridad y a quien ejerza el mando directo de la fuerza pública.

En segundo lugar, se transformó el régimen de gobierno de la Ciudad a través de la difícil labor del Congreso Constituyente de la que surgió la

Constitución. Esto implicó reconocer la autonomía política administrativa, en condiciones similares al resto de las entidades federativas del pacto federal y asumir la Constitución de la Ciudad de México como ley suprema de la Capital. Algo muy importante es que el legislativo local tiene facultades para iniciar leyes ante el Congreso nacional y aprobar el presupuesto de la Ciudad, tareas que antes realizaba el Congreso de la Unión.

En tercer lugar, se establece la división político-administrativa de la Capital partiendo del reconocimiento de que forma parte de una gran zona metropolitana, se divide en 16 alcaldías a las que se les otorga mayor autonomía, abriéndose la posibilidad de que las de mayor tamaño –Iztapalapa y Gustavo A. Madero– se puedan dividir dando lugar a otras dos nuevas, proceso que aún hoy no se ha iniciado. El gobierno de Alcaldía es ejercido por un/a alcalde y un Consejo de ciudadanos electos todos por la ciudadanía.

Pero el principal componente de la Constitución de la Ciudad de México es exponer, en su Carta de Derechos, las bases de un nuevo pacto social que hace de la Capital una ciudad garantista, que reconoce y diseña una nueva arquitectura institucional para hacer efectivos los derechos humanos consagrados en la Constitución de la república y los amplía. Así, se reconocen los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, los derechos de igualdad de género y de salud reproductiva, la interculturalidad, la intergeneracionalidad, el derecho a la buena administración y los derechos colectivos, en particular un importante derecho de cuarta generación: el derecho a la ciudad.

También se establece la creación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, el que deberá realizar los procesos de consulta pública e interinstitucional en las fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. El mismo debe estar integrado con perspectiva de género, por los tres órdenes de gobierno y agrupaciones sociales legalmente constituidas, la representación de los colegios de profesionales, las instituciones académicas y expertos en la materia. Le corresponderá a este Consejo acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito, agua potable; drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Sin embargo, hasta

este momento no se ha constituido este Consejo, aún cuando la ciudad cuenta con recursos del Fondo Metropolitano para la realización de obras públicas en el territorio de esta gran región urbana y que, durante la crisis sanitaria originada por el Covid-19 fue necesario constituir un consejo metropolitano entre los gobiernos de la Ciudad de México y el Estado de México a fin de coordinar acciones conjuntas que permitan enfrentar esta difícil situación.

### **El diseño de la participación ciudadana en la Constitución de la CDMX**

Un último tema de central importancia en la Constitución Política de la Ciudad de México es el diseño de la participación ciudadana, puesto que se crearon nuevas bases legales para avanzar en una democracia participativa que complemente la acción del Congreso local, donde existe una representación política de los diferentes partidos de la ciudad.

El artículo 56 de la Constitución establece las formas de participación ciudadana en las Alcaldías, al decir que 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 de la materia.

Asimismo, establece que se garantizará el pleno respeto de los derechos humanos y la libre asociación y manifestación de las ideas. Una innovación importante es que en las sesiones de los Concejos de las alcaldías existe una silla ciudadana que es ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten cuando en las sesiones se traten temas específicos de su interés, a fin de que aporten elementos que enriquezcan el debate.

El artículo 53 establece que los Concejos de las Alcaldías deben actuar como órganos electos en cada demarcación, la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente a las demarcaciones territoriales. Su actuación se debe sujetar a los principios de

transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad, difusión, y participación ciudadana y las personas ocupantes contarán sólo con voz. El Concejo debe presentar un informe anual de sus actividades que podrá ser difundido y publicado para conocimiento de las y los ciudadanos.

Los requisitos para ser Concejal son los mismos que para las personas titulares de las alcaldías, con excepción de la edad, que es de 18 años, y las atribuciones del Concejo son muy amplias y están contenidas en el art. 53 Constitucional, donde se lo define como un órgano colegiado. Sus principales atribuciones son entre otras: discutir y aprobar bandos de las propuestas que sobre disposiciones generales presente la persona titular de la alcaldía; las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, el Proyecto de Presupuesto de Egresos que sus alcaldías enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México el cual será remitido al Congreso de la Ciudad; aprobar el programa de gobierno de la alcaldía, así como los programas específicos de la demarcación territorial; *emitir opinión respecto a los cambios de uso de suelo y construcciones dentro de la demarcación territorial; revisar el informe anual de la Alcaldía, así como los informes parciales sobre el ejercicio del gasto público y de gobierno y opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos sobre la demarcación territorial* y sobre los convenios que se suscriban entre las alcaldías, la Ciudad de México, la federación, los estados o municipios limítrofes; convocar a las autoridades de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la demarcación territorial, quienes podrán participar en las sesiones del concejo, con voz pero sin voto, sobre los asuntos públicos vinculados a sus territorialidades y cuando se trate de obras de alto impacto en la demarcación podrá solicitar a la alcaldía convocar a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución.

Otro ámbito de decisión colegiada es el Cabildo de la Ciudad de México, integrado por la persona titular de la Jefatura de Gobierno quien lo presidirá, y las personas titulares de las Alcaldías. Sus funciones son establecer acuerdos generales sobre los asuntos de la administración pública que se sometan a su consideración, proponer políticas, programas y acciones para el desarrollo de infraestructura, servicios y otras actividades de interés para la ciudad.

Sin embargo, debe decirse que, aun contando con este robusto marco legal para fortalecer la democracia participativa, se advierten un cúmulo de obstáculos para avanzar en una democracia participativa local. En lo fundamental, es necesario construir una cultura ciudadana y promover la capacitación, tanto la ciudadanía como de los funcionarios, e impulsar un rediseño institucional que abra nuevos espacios e instrumentos de participación ciudadana que contribuyan a hacer más eficiente y eficaz la administración y la gestión urbanas para lograr profundizar la democracia local, dado que ya hace tres años que se aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México y no se advierten grandes cambios en la forma de gobernar.

### **Algunas consideraciones finales**

Desde el 5 de febrero de 2017 la Ciudad de México ha visto fortalecida legalmente su autonomía al aprobarse su Constitución Política, la cual garantiza un conjunto amplio de derechos socio económicos, sociales y urbanos a su ciudadanía, sentando las bases para construir una nueva institucionalidad fuerte y democrática, y creando condiciones para que se promueva la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos del ámbito local.

La coalición gobernante, del partido Movimiento de Renovación Nacional-Morena, ganó ampliamente las elecciones nacionales y de la Ciudad de México en 2018, y las diferentes instancias de gobierno de la Capital tienen que enfrentar numerosos retos institucionales y políticos. Entre ellos debe elaborar la legislación secundaria que surge del mandato constitucional, emprender la reestructuración del aparato institucional y político para vencer las inercias burocráticas heredadas, superar las restricciones de la austeridad republicana impuesta por el ejecutivo federal, emprender sin demora una reforma administrativa y una modernización de la administración pública local que permita desarrollar una gestión urbana eficiente, e inaugurar una forma de gobierno democrática que incluya a la ciudadanía en las decisiones públicas y atienda las urgentes necesidades y demandas de los mayoritarios sectores populares que habitan en la ciudad.

## Bibliografía

- Álvarez, Lucía y Alicia Ziccardi (2015), “¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos? Las políticas de inclusión social en la ciudad de México. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*, año 7, Nro. 27. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Becerra, Ricardo; Pedro, Salazar y José Woldenberg (1997). *La reforma electoral de 1996*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carmagnani, Marcello. (1993). *Federalismos latinoamericanos México / Brasil / Argentina*. México: El Colegio de México-FCE.
- Carpizo, Jorge (1973). *Federalismo en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Fix Zamudio, Héctor (1980). “El sistema presidencial y la división de poderes en el *ordenamiento* mexicano”. En *Libro homenaje a Manuel García Pelayo*: 227. Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México, 5 de febrero. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017)
- Martínez Assad, Carlos (1996). *¿Cuál es el destino para el D.F? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*: 244. México: Ed. Océano.
- Marván, Ignacio (2001). “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano”. Documentos de Trabajo, N° 130, Centro de investigación y Docencia Económicas - CIDE, México.
- PUEC-UNAM (2012). “Programa de Ordenación de la zona metropolitana del Valle de México”. México: Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Ziccardi, Alicia. 2016. “Poverty and urban inequality: the case of Mexico City metropolitan region”. *International Social Science Journal*, Oxford: UNESCO, John Crowley & Sons Ltd: 1-15.
- (Coord.) (2012). *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: PUEC-UNAM. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/POZMVM.pdf>

- Ziccardi, Alicia (2009). *Las ciudades y la cuestión social*. Quito: OLACCHI, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Empresa de Desarrollo Urbano de Quito.
- Ziccardi, Alicia (2000). "Federalismo". En *Léxico de la política*, Baca, Laura et al.,: 238-241. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1998). "Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital". IIS UNAM- Miguel Angel Porrúa, México, 1998.
- (1993). "1928: Un año difícil para el país y para la capital". *El Perfil de La Jornada*, México, 18 de junio.