

GOBERNANZA METROPOLITANA Y ALCALDÍAS

I. RELEVANCIA DE LA MATERIA CONSTITUCIONAL EN CUESTIÓN

La reforma al régimen jurídico constitucional es relevante porque modifica de manera sustancial la forma en que se ha gobernado la Ciudad de México en su conjunto y en sus demarcaciones territoriales, así como la manera en que se han diseñado los mecanismos de coordinación metropolitana. El aspecto más relevante es la transformación de las antes llamadas “delegaciones” —que eran encabezadas por los delegados— en alcaldías y concejos, como nuevas figuras de gobierno, semejantes, pero no idénticas, a los presidentes municipales y al cabildo del régimen municipal previsto en el artículo 115 constitucional.

Son varios los retos que este esquema novedoso habrá de enfrentar desde el punto de vista constitucional. Entre los grandes temas están los siguientes:

- 1) Definir la estructura y facultades de los alcaldes y de los concejos, así como los requisitos para ocupar los cargos respectivos;
- 2) Establecer los mecanismos de control político y ciudadano en las relaciones entre alcaldes y concejos, y entre estos dos y la ciudadanía;
- 3) Definir cómo se van a distribuir los recursos financieros y qué servicios y funciones públicas tocará desempeñar al gobierno central de la Ciudad de México y a las alcaldías;
- 4) Establecer los mecanismos de coordinación entre el gobierno central de la Ciudad de México y los gobiernos de las demarcaciones territoriales, así como entre estas últimas, y
- 5) Organizar la gobernanza metropolitana.

Todos éstos son temas que deberán estar previstos en la Constitución de la Ciudad de México, así como en las leyes respectivas.

II. MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

Del actual artículo 122 constitucional se desprenden diversos mandatos dirigidos a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. De acuerdo con lo dispuesto en la fracción VI del apartado A del artículo 122 de la CPEUM, la Constitución de la Ciudad de México deberá regular los siguientes temas:

1. Definir la división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político-administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales.

En este tema se podría poner en la Constitución el número, denominación y límites de las demarcaciones territoriales tal y como ahora existen; o bien, si acaso se opta por hacer una redefinición, se podrían establecer criterios objetivos para dicha reorganización.

En el artículo 110 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establecen los siguientes criterios para la reorganización territorial de las demarcaciones de lo que fuera el Distrito Federal: *a)* población; *b)* configuración geográfica; *c)* identidad cultural de los habitantes; *d)* factores históricos; *e)* condiciones socioeconómicas; *f)* infraestructura y equipamiento urbano; *g)* número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las delegaciones; *h)* directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias; *i)* previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales, y *j)* presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la entidad.⁴

⁴ En el artículo 111 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se estableció que la variación de la división territorial debería perseguir: "I. Un mejor equilibrio en el desarrollo de la Ciudad; II. Un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos; III. Mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad; IV. Incremento de la eficacia gubernativa; V. Mayor participación social; VI. Otros resultados previsibles en beneficio de la población, y VII. Contribuir a la estabilidad financiera de la entidad".

2. Definir los supuestos y términos para que las alcaldías ejerzan de manera autónoma el presupuesto que la Legislatura apruebe para las alcaldías.
3. La Constitución (y las leyes locales) establecerá las normas relativas a la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías, sujetándose a lo que establecen los incisos *a-f* de la fracción VI del artículo 122 de la CPEUM:
 - a) Número de concejales para cada demarcación territorial (no menor de diez ni mayor de quince).
 - b) Elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales por un periodo adicional.
 - c) Competencias de las alcaldías.
 - d) Bases para que la ley prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales.
 - e) Las alcaldías no podrán contraer deuda.
 - f) Requisitos de alcaldes y concejales.

El apartado B del artículo 122 de la CPEUM se refiere básicamente al régimen especial de la Ciudad de México en su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos (coordinación entre poderes federales y poderes locales).

El apartado C del artículo 122 de la CPEUM se refiere a la coordinación metropolitana, que se organizará a través de ley que emita el Congreso de la Unión (que deberá crear un “Consejo de Desarrollo Metropolitano”).

Fuera de estos temas, la Asamblea Constituyente de la ciudad podrá regular otros, siempre que no contradigan lo dispuesto en la Constitución general de la República.

Además del artículo 122, otros preceptos de la Constitución general son punto de referencia para el diseño de la Constitución de la Ciudad de México. Ellos son el artículo 116 constitucional (por lo que se refiere a la organización de los poderes de las entidades federativas); el artículo 115 (referido al tema municipal), y el 124 (que establece la fórmula de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, que también fue reformado el 29 de enero de 2016 para incluir a la Ciudad de México dentro de su lógica).

Por último, otro punto de referencia a ser considerado en el ejercicio constituyente que está por venir es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En él se contemplan normas sobre integración de autoridades, como jefe de Gobierno y delegaciones, así como distribución de atribuciones, que podrían ser tomadas en cuenta por la Constitución de la Ciudad.

III. ESQUEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En este tema central para la configuración constitucional de la Ciudad de México vemos por lo menos tres opciones técnicamente posibles:

1. Reproducir en la Constitución de la Ciudad el esquema que ya existe en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 115 a 119. Bajo este esquema, se enuncian cuáles son las facultades del gobierno central (artículo 115); y de las delegaciones (artículo 117); se establece la posibilidad de encomendar atribuciones a organismos desconcentrados (artículo 116), y se pone en manos del jefe de Gobierno, con aprobación de la Asamblea Legislativa, la formulación del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (artículo 119).
2. Reproducir la lógica del artículo 115, es decir, establecer una lista de servicios y funciones públicos que son de la competencia exclusiva de las autoridades de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; establecer, asimismo, la posibilidad de que, mediante convenios, el gobierno central se haga cargo de servicios y funciones públicos que en principio corresponden a las alcaldías y sus concejos.⁵
3. Introducir en la Constitución de la Ciudad la lógica del artículo 124 de la Constitución general: las facultades que no están expresamente asignadas al gobierno central se entienden reservadas para los gobiernos de las demarcaciones territoriales.

⁵ Respecto de los municipios, el artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo, establece que “Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos...”.

Consideramos que para no ocasionar rupturas demasiado drásticas habría que examinar con más cuidado la opción (1), la cual, como está actualmente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, otorga al gobierno central facultades muy amplias. Quizá habría que acotar de alguna forma esas facultades en favor de los gobiernos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, o bien pensar en convenios de transferencia de ciertas facultades del gobierno central a los gobiernos de las demarcaciones territoriales que tengan más recursos y capacidad de gestión de ciertos servicios y funciones públicas.⁶

En la Constitución de la Ciudad de México se podrían dar a la legislatura local facultades para expedir normas que regulen el procedimiento y condiciones para que el gobierno central asuma una función o servicio públicos; o bien para que transfiera una función o servicio públicos al gobierno de alguna demarcación territorial.

IV. MECANISMOS DE COORDINACIÓN

1. *Entre el gobierno central y las alcaldías*

Habrán ocasiones en que no bastarán los recursos y capacidades del gobierno de una demarcación territorial para prestar de manera eficiente un servicio público o para realizar una función pública determinada. Deberá preverse entonces la posibilidad de que el gobierno central y las alcaldías se coordinen para tal efecto. La fórmula que se establece para el caso de estados y municipios en el artículo 115, fracción III, segunda parte del penúltimo párrafo, puede servir de modelo. Dicha disposición establece que:

Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.⁷

⁶ Puede servir el ejemplo del párrafo 2 de la fracción VII del artículo 116 constitucional, según el cual “los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior” (el párrafo anterior habla de los convenios que pueden celebrar la Federación con los estados para que éstos se hagan cargo de funciones, obras y servicios que en principio son de competencia federal).

⁷ Énfasis añadido.

2. *Entre las alcaldías*

En este tema se puede recuperar la disposición que respecto de los municipios se establece en la primera parte del penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional:

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

En la Constitución se podría dar la atribución a la legislatura de expedir la ley que regule la celebración de convenios de coordinación entre el gobierno central y las alcaldías, y entre las propias alcaldías.

3. *Resolución de conflictos*

Los convenios de coordinación entre gobierno central y alcaldías, o entre estas últimas, puede dar lugar a conflictos. La Constitución deberá contemplar mecanismos para resolverlos. El constitucionalismo local mexicano nos da tres opciones: mecanismo político de resolución de conflictos, mecanismo jurisdiccional de resolución de conflictos y modelo mixto. A continuación se citan algunos ejemplos.

A. Mecanismo político (resolución por la legislatura local)

En relación con este mecanismo, la fracción XXXVI del artículo 75 de la Constitución de Quintana Roo puede servir de modelo: “Son facultades de la Legislatura del Estado: ...XXXVI. Resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos entre sí y entre éstos y el Ejecutivo estatal, salvo cuando tengan carácter contencioso”.

B. Mecanismo jurisdiccional (resolución por el tribunal superior de justicia local)

El artículo 109 de la Constitución de Chihuahua establece que corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado: “XV. Resolver los conflictos que se susciten entre dos o más municipios de la entidad, así como entre los municipios y el Ejecutivo del estado, en los términos que disponga la ley”.

C. Modelo mixto

El artículo 59 de la Constitución de Oaxaca dispone que son facultades del Congreso del estado: “XII. Resolver en la vía conciliatoria, los conflictos que surjan entre los municipios entre sí y entre éstos y los poderes Ejecutivo y Judicial del estado”. Y en la fracción I del apartado B del artículo 106 de dicha Constitución se establece que corresponde a la Sala Constitucional, en los términos que señale la ley: “I. Conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre, a) Dos o más municipios; b) Uno o más municipios y el Poder Legislativo; c) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo; d) El Poder Ejecutivo y el Legislativo; y e) Entre órganos autónomos, o entre éstos y el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, o los municipios”.

V. REQUISITOS PARA SER ALCALDE O MIEMBRO DEL CONCEJO

La Constitución de la Ciudad de México deberá establecer dichos requisitos, entre los que se podrían encontrar:

- 1) Ser mexicano, tanto por nacimiento como por naturalización.
- 2) Haber nacido en la Ciudad de México o ser vecino de ella con residencia efectiva en su territorio por cierto número de años anteriores a la elección.
- 3) Incompatibilidades: por ejemplo, no ser secretario del gobierno estatal, magistrado del tribunal superior de justicia, o integrante del órgano electoral local, a menos que se separe del cargo con ciertos días de anticipación a la elección.

VI. FACULTADES DEL ALCALDE

En la Constitución de la Ciudad de México se deberán contemplar como facultades del alcalde, por lo menos las siguientes:

- 1) Presidir las sesiones del concejo;
- 2) Ejecutar las decisiones del concejo;
- 3) Mantener una constante comunicación con otros alcaldes y con el gobierno central;
- 4) Representar a la demarcación territorial (representación general y representación jurídica);
- 5) Deber anual de informar del estado que guarda la administración pública de la demarcación;
- 6) Nombrar y remover a los servidores públicos de la administración pública de la demarcación;
- 7) Expedir los acuerdos para el cumplimiento de las determinaciones del concejo.
- 8) Presentar al concejo la propuesta de presupuesto de egresos de la demarcación territorial, para discusión y aprobación por el concejo.

VII. FACULTADES DE LOS CONCEJOS

En la Constitución se deberán contemplar como facultades del concejo, por lo menos las siguientes:

- 1) Discutir y aprobar normas generales dentro de su jurisdicción para organizar la administración pública de la demarcación, así como para regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia;
- 2) Discutir facultades como órgano deliberativo en el que se aborden las decisiones que corresponden al gobierno de la demarcación territorial;
- 3) Establecer mecanismos de participación ciudadana y vecinal;
- 4) Ejercer los mecanismos de control político sobre el alcalde, tales como hacerlo comparecer, así como a los demás servidores públicos de la de-

- marcación, para formular preguntas parlamentarias, solicitudes de información, interpelaciones, e inclusive una instancia de fiscalización del ejercicio del gasto público, y
- 5) Aprobar el presupuesto de egresos de la demarcación que presente el alcalde.

VIII. CRITERIOS O FÓRMULAS PARA LA ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES

El artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso *d*, ordena que la Constitución Política de la Ciudad de México establezca las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

Se puede tomar como punto de referencia lo que ya establece el artículo 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a saber:

Artículo 112. En la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando *criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano*.⁸

Asimismo, se puede pensar en establecer en la Constitución de la Ciudad el deber del gobierno central de publicar un calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto (de manera análoga a como se pide que lo haga el gobierno federal en el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal).

IX. FACULTADES NORMATIVAS DEL GOBIERNO DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Los gobiernos de las demarcaciones territoriales, alcalde y concejo, deberán tener facultad de aprobar normas de carácter general de aplicación en sus respec-

⁸ Énfasis añadido.

tivos territorios. Una ley de la legislatura deberá establecer las bases conforme a las cuales aquéllos podrán ejercer dicha facultad. La facultad de la legislatura de aprobar la ley correspondiente deberá estar prevista en la Constitución.

X. FACULTADES EJECUTIVAS Y DE INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Constitución de la Ciudad deberá contemplar la facultad de los alcaldes de aplicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones normativas que correspondan en el ámbito de su demarcación territorial. Esto deberá incluir facultades de inspección y en su caso sanción administrativa.

1. *Dotar a la legislatura local de la Ciudad de México de facultades para legislar en relación con los grandes temas que afectan a los habitantes de la Ciudad (y que haya un mandato constitucional de hacerlo)*

- A) Ley de mercados públicos;
- B) Ley de vía pública;
- C) Ley de personas en situación de calle, y
- D) Ley de transporte.

2. *Plan de Desarrollo Urbano*

Que se establezca en la Constitución el deber de tomar en cuenta las limitaciones técnicas, medioambientales, históricas y culturales, definidas con opinión de especialistas (limitar la discrecionalidad de las autoridades en la autorización de desarrollos habitacionales y de oficinas).

3. *Consejo de Desarrollo Metropolitano*

El artículo 122, apartado C, de la CPEUM establece reglas sobre la “zona metropolitana” y prevé que el Congreso de la Unión, a través de una ley, esta-

blecerá las bases para la organización y funcionamiento del “Consejo de Desarrollo Metropolitano”.

En estricto sentido, este es un tema que corresponde regular al Congreso de la Unión, más que a la Constitución de la Ciudad de México. Pero lo anterior no es obstáculo para que ésta establezca algún tipo de instancia de coordinación metropolitana “hacia adentro”. Puede servir de guía o modelo lo establecido por la Constitución de Jalisco, así como la Ley de Coordinación Metropolitana de ese estado. A guisa de ejemplo, podemos referirnos a lo que establece el artículo 81 bis de la Constitución de Jalisco, a saber:

Artículo 81 bis. Cuando se trate de municipios pertenecientes a una misma área metropolitana, éstos se coordinarán, en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, de acuerdo con las bases generales que en materia de coordinación metropolitana expida el Congreso del Estado.

La coordinación metropolitana se efectuará a través de las siguientes instancias:

I. Una instancia de coordinación política por cada una de las áreas metropolitanas, que se integrarán por los presidentes municipales de los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente y, previo convenio, por el gobernador del estado. La personalidad jurídica de dichas instancias será definida por sus integrantes;

II. Una instancia de carácter técnico que estará constituido como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Metropolitano de Planeación, mismo que deberá ser constituido por los ayuntamientos del área metropolitana correspondiente; y

III. Una instancia consultiva y de participación ciudadana, de carácter honorífico, por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en las tareas de evaluación y seguimiento.

Las reglas para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana, estarán establecidas en las leyes que sobre la materia expida el Congreso del Estado de Jalisco.