

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 32, INCISO C, PUNTO 1, INCISO D Y 54, PUNTO 6 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL CABILDO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El suscrito, diputado Aníbal Alejandro Cañez Morales, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1º, 12, fracción II, 13 fracción I y CXIX de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y el 1º, 2º fracción XXI, 5º fracción I, 79 fracción VI, 95 fracción II, 96 y 110 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración del H. Congreso, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 32, INCISO C, PUNTO 1, INCISO D Y 54, PUNTO 6 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DEL CABILDO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 29 de enero de 2016 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma política constitucional que modificó la naturaleza jurídico-política de la Ciudad de México. En la llamada “reforma política de la Ciudad de México”, se reformaron cincuenta y dos artículos de la Constitución Federal, dando como resultado el cambio de la denominación de Distrito Federal por “Ciudad de México”, además de múltiples cambios sustanciales, como el establecimiento de los

principios para la creación y funcionamiento de las Alcaldías y la facultad para la instalación de un constituyente local.

La reforma constitucional federal mandató la sustitución de los órganos unipersonales de gobierno de las delegaciones (Jefe Delegacional) por Alcaldías compuestas por una persona titular y un Concejo, con el objeto de consolidar un gobierno más próximo a la población, fundado en un régimen democrático directo, representativo y de participación ciudadana.¹

A seis años de la instalación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y cinco años de la aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México, tras concretar un momento culminante en la lucha por la autodeterminación de las y los habitantes de la Ciudad de México, actualmente la tarea del legislador local ordinario es plantear la adecuación y desarrollo institucional, que potencialice de mejor forma los principios, los derechos y las aspiraciones contenidas en el texto fundamental de reciente creación.

En ese contexto, es que vale la pena señalar que las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a diferencia de los Municipios, no están reconocidas como orden de gobierno, no tienen facultades concurrentes en leyes generales y no reciben directamente aportaciones federales. En realidad, las Alcaldías siguen padeciendo una evidente debilidad institucional, que se traduce en dependencia hacia otros órdenes de gobierno, por lo que es pertinente fortalecer su autonomía y margen de acción en el ejercicio del gobierno.

¹ Fracción III. "Alcaldías" en Exposición de motivos del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. Consultado en: <http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/motivos>

A.) El Cabildo

Actualmente, el Cabildo es el órgano colegiado integrado por la persona titular de la jefatura de gobierno, así como los Alcaldes y Alcaldesas de cada Alcaldía, a efectos de establecer acuerdos generales sobre los asuntos de la administración Pública de la Ciudad de México, establecer política hídrica, opinar y promover proyectos de obra con fondos metropolitanos, acordar inversiones respecto de obras realizadas por el gobierno de la Ciudad de México en sus respectivas demarcaciones territoriales, entre otras. Sin embargo, las Alcaldías a diferencia de los municipios no tienen funciones de supervisión y evolución de las acciones de gobierno, por lo que no hay control del gasto público, ni mucho menos, aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente a sus respectivas demarcaciones territoriales.

En las exposiciones de motivos de las diversas iniciativas que dieron lugar a la reforma de los artículos 44 y 122 de la Constitución Federal, diversos legisladores proponentes concibieron que la ley fundamental de la Ciudad de México debía otorgar “particular importancia al reconocimiento de la diversidad social que existe en la entidad, al respeto y a las condiciones de exigibilidad de los derechos humanos, sociales, económicos, ambientales, culturales, así como a las formas de inclusión de la ciudadanía en decisiones públicas y la creación de mecanismos de control social para que ésta pueda verificar la actuación de los servidores públicos, los partidos y las autoridades.”² De esta forma, el Cabildo fue concebido como un

² Gaceta del Senado de la República LXI/2PPO-139/26584 consultada en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/26584

órgano colegiado, integrado por miembros de elección popular que administran en sus respectivas funciones las demarcaciones territoriales.

En esa lógica reformadora y democratizadora, la presente iniciativa busca fortalecer la figura del Cabildo, a efectos de que dicho órgano colegiado negocie y en última instancia, apruebe el proyecto de presupuesto de egresos antes de ser enviado al Congreso de la Ciudad de México, para así tener mayor control de los recursos y satisfacer las necesidades de los gobernados.

Entendida la democracia como un conjunto de reglas procesales que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y que a su vez propicien la más amplia participación posible de los interesados,³ con el objetivo de contribuir a la democratización de las Alcaldías y dar voz y participación a la ciudadanía a través de sus representantes, por lo que la presente iniciativa propone la ampliación de la participación del Cabildo y, por ende, de los titulares de cada Alcaldía dentro de la toma de decisiones de trascendencia pública.

Nuestra propuesta parte del reconocimiento de la existencia de una sociedad plural y del hecho de que la mayoría de las democracias modernas utilizan distintos sistemas de representación, en los cuales existen órganos de carácter representativo que emiten normas generales de observancia obligatoria para la población.

³ Bobbio, N., 2000. El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

En una democracia representativa, el sufragio universal garantiza jurídica y procedimentalmente la representación política.⁴ En ese contexto, es necesario mejorar la calidad de la representación política en todas sus facetas, para crear cauces institucionales que asimilen la pluralidad política de las sociedades modernas y favorecer así la construcción de canales que materialicen las demandas legítimas de los distintos grupos sociales.

Es gracias a la representación política garantizada por el sufragio libre y universal, que se dota a ciertos individuos de potestades para participar dentro de órganos colegiados que a su vez decidirán sobre temas públicos de gran trascendencia y de posible beneficio o afectación directa a las y los ciudadanos.

No es un capricho, sino una necesidad imperante, lograr que el Cabildo sea una auténtica caja de resonancia, que funja como límite efectivo al poder, que propicien controles institucionales, que a su vez resulten en el ejercicio honesto, eficaz y eficiente de las labores de gobierno en su expresión más próxima con la población.

B.1) Cercanía de las Alcaldías y su estrecha relación con la correcta satisfacción de las necesidades de los gobernados

En ese sentido, la presente iniciativa busca garantizar que los Alcaldes y Alcaldesas integrantes del Cabildo, como representantes con mayor proximidad a las necesidades reales de la población, estén en posibilidades de ejercer su libertad

⁴ Aragón Reyes, M., 1999. Democracia y representación: dimensión subjetiva y objetiva del derecho de sufragio. Madrid, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

de expresión de manera auténtica y en un lugar protegido, en beneficio de un sistema democrático deliberativo de las decisiones que mayor impacto tienen en la vida pública. Logrando así, que los representantes populares elegidos democráticamente tengan poder sobre la negociación y aprobación del presupuesto de egresos que será enviado al Congreso de la Ciudad de México, generando un control sobre el cual, los gobernados a través de sus representantes tendrán voz sobre los recursos que se utilizarán para satisfacer sus necesidades.

La Alcaldía es la autoridad que se encuentra más cercana a la comunidad y tiene una mayor interacción con ella, por lo que tiene una visión más clara acerca de las necesidades básicas de sus gobernados. Así, a diferencia de los gobiernos estatales que al estar ocupados en cuestiones que abarcan mayor cobertura territorial, tienden a una natural desatención de los asuntos locales.

En las Alcaldías de la Ciudad de México se observa diversidad en cuanto a las necesidades de la población, esto es atribuible a las diferentes características geográficas, sociales y demográficas. Esta pluralidad hace necesaria la aplicación de soluciones específicas para las necesidades particulares de cada Alcaldía.

Por lo que es indiscutible que para que la Alcaldía pueda realizar eficazmente sus funciones requiere no solo de autonomía financiera, sino también, participar y deliberar en torno al presupuesto de egresos con el que contarán a efectos de satisfacer las necesidades de los gobernados a través de los programas específicos que se decidan implementar.

B.2) Nuevos jugadores con poder para la toma de decisiones

De acuerdo con el politólogo George Tsebelis, “los jugadores con poder de veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del *status quo*”.⁵ En un contexto estatal, con un diseño institucional dado, los funcionarios o representantes con poder de veto, pueden lograr que un cambio en la política pública se realice o se impida, con su actuación o ejercicio de su voto dentro de un órgano colegiado.

Ésta es la lógica de la división de poderes que privilegia los sistemas de *check and balances* o pesos y contrapesos, en los cuales los nombramientos de más importancia y las decisiones de mayor trascendencia pública, estarán en manos de una pluralidad de actores, que tendrán que dialogar entre ellos, para lograr, si no una unanimidad, sí un consenso mayoritario.

Así, el principio de la mayoría no se justifica con la fuerza o la superioridad numérica de los muchos sobre los pocos, sino por la formación de una voluntad colectiva con el mayor acercamiento posible a la voluntad de los individuos representados. Sin duda, la decisión por mayoría es un procedimiento eficaz para la toma de decisiones y es un instrumento que “toma en serio la realidad de las diferencias de opinión ... y trata a los individuos como iguales en la autorización de la acción política”.⁶

Por ello, se busca que el Cabildo sea un poder de contrapeso en la toma de decisiones del presupuesto de egresos por parte del Jefe de Gobierno. Así, se requerirá que se logre un consenso suficiente, entre los miembros del Cabildo, en

⁵ George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutional Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, p. 27.

⁶ Waldron, J., 1999. *The Dignity of Legislation*. Cambridge: University Press

el presupuesto que tendrá cada Alcaldía, a efecto de generar impacto positivo en los derechos y libertades de las y los ciudadanos.

B.3) La importancia de la correcta presupuestación

Como ya se mencionó, las Alcaldías al ser el órgano administrativo más cercano a los gobernados, es el área más consciente de las necesidades que tienen en virtud de sus condiciones geográficas, sociales y demográficas. Por ello, es crucial que tengan participación en la deliberación y el proyecto a presentar ante el Congreso del presupuesto de egresos que año con año, les es asignado a todas y cada una de las Alcaldías a efecto de cumplir con la adecuada aplicación de recursos en aras de satisfacer las necesidades públicas.

Así, la función de egreso o gasto público incluye, entre otras, las siguientes etapas:

a. Planeación

La planeación es la función administrativa que consiste en realizar un diagnóstico de la situación real de la Alcaldía, y con base en ello, determinar objetivos a corto, mediano y largo plazo. Estableciendo políticas públicas que definan acciones a realizar por la Alcaldía a de manera organizada y priorizando las necesidades públicas de mayor relevancia.

b. Programación.

En la programación, la Alcaldía con base en sus objetivos planeados en la etapa previa, orienta sus proyectos y actividades a acciones específicas a realizar con base en los objetivos generales previamente planeados. Dando a luz a los programas sectoriales, institucionales y especiales.

c. Presupuestación

La concepción tradicional del presupuesto de egresos era una simple partida de recursos, que se otorgaba a una dependencia para que la ejerciera en el ámbito de su competencia, de forma más o menos discrecional. Podríamos decir que la aplicación de recursos se hacía a determinados fines, pero sin rumbo, es decir, no existía congruencia entre las diferentes aplicaciones, precisamente porque no existían programas.⁷

Hoy en día, el presupuesto debe de estar ligado con los objetivos establecidos por la administración. Siendo este, consecuencia inmediata de la programación a efectos de que se lleven a cabo los programas y así, cumplir con los objetivos establecidos gubernamentalmente.

Así, previo a la presupuestación es necesaria la correcta preparación del presupuesto de egresos, tomando en consideración las necesidades geográficas, sociales y demográficas, ya que en caso de que el presupuesto de egresos resulte mucho menor al planeado por parte de las Alcaldías, estas verán afectada la

⁷ Ernesto Vega Ochoa, El Control del Gasto Municipal Propio y Derivado de los Fondos Federales, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC, 2001, p. 36

capacidad de implementar programas que satisfagan las necesidades de sus gobernados.

d. Ejercicio

Es la aplicación de los recursos en los programas autorizados en el presupuesto. Se encuentra condicionado a al principio de disciplina presupuestaria, que se resume en lo siguiente: "no debe hacerse pago alguno que no esté previsto en el presupuesto". Así, el gasto a realizar debe ajustarse a los montos autorizados en el presupuesto; y debe de ir conforme a los plazos establecidos previamente. Igualmente, deberá quedar debida constancia del gasto, a través de justificantes y comprobantes.

Por ello, a efecto satisfacer las necesidades de las y los ciudadanos a través de mejoras al acceso y calidad de los servicios públicos por parte de las Alcaldías, en estricto apego a al artículo 53 de nuestra Constitución, es necesario incluir al Cabildo como Órgano Colegiado que debe de aprobar previamente el presupuesto de egresos que le corresponde a cada demarcación territorial a efectos de poder cumplir de manera más honesta, eficaz y transparente los programas establecidos en la etapa de programación y llevar a cabo de mejor manera, tanto la presupuestación como el ejercicio del gasto.

Lo anterior también sirve para que exista un mayor canal de diálogo no sólo entre el Jefe de Gobierno y los Alcaldes/Alcaldesas, sino que también permitirá que exista mayor comunicación entre los Alcaldes, lo cual generará que haya mayor cooperación y compromiso, creando cauces institucionales que asimilen la

pluralidad política de las sociedades modernas, satisfaciendo las necesidades de los y las ciudadanos.

De esta manera, la propuesta establece que el texto a reformar quede de la siguiente manera:

| Constitución Política de la Ciudad de México | |
|---|--|
| Texto vigente | Reforma |
| <p>Artículo 32</p> <p>De la Jefatura de Gobierno</p> <p>...</p> <p>C. De las Competencias</p> <p>...</p> <p>1. La persona titular de la Jefatura de Gobierno tiene las siguientes competencias:</p> <p>...</p> <p>d) Presentar al Congreso de la Ciudad de México la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos en los términos previstos por esta Constitución;</p> | <p>Artículo 32</p> <p>De la Jefatura de Gobierno</p> <p>...</p> <p>C. De las Competencias</p> <p>...</p> <p>1. La persona titular de la Jefatura de Gobierno tiene las siguientes competencias:</p> <p>...</p> <p>d) Presentar al Congreso de la Ciudad de México la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos previa aprobación del Cabildo de la Ciudad de México, en los términos previstos por esta Constitución;</p> |
| <p>Artículo 54.</p> <p>Del Cabildo de la Ciudad de México</p> | <p>Artículo 54.</p> <p>Del Cabildo de la Ciudad de México</p> |

| | |
|--|---|
| <p>...</p> <p>6. El Cabildo de la Ciudad de México tiene las siguientes funciones:</p> <p>...</p> <p>XI. Proponer alternativas de conciliación para solucionar las controversias que en el ejercicio de la función pública se suscitaren entre las alcaldías, y entre éstas y la administración pública centralizada;</p> <p>XII. Emitir su reglamento interno; y</p> <p>XIII. Acordar las acciones complementarias para su adecuado funcionamiento, así como para el cumplimiento de los acuerdos que adopte.</p> | <p>...</p> <p>6. El Cabildo de la Ciudad de México tiene las siguientes funciones:</p> <p>...</p> <p>XI. Proponer alternativas de conciliación para solucionar las controversias que en el ejercicio de la función pública se suscitaren entre las alcaldías, y entre éstas y la administración pública centralizada;</p> <p>XII. Emitir su reglamento interno;</p> <p>XIII. Acordar las acciones complementarias para su adecuado funcionamiento, así como para el cumplimiento de los acuerdos que adopte; y</p> <p>XIV. Aprobar por mayoría simple el Proyecto de Presupuesto de Egresos previo a que el Jefe de Gobierno de la Ciudad lo presente ante el Congreso de la Ciudad de México.</p> |
|--|---|

Por los motivos, fundamentos y razones expuestas, someto a consideración de ese Congreso de la Ciudad de México la siguiente iniciativa de:

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 32, INCISO C, PUNTO 1, INCISO D Y 54, PUNTO 6 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL CABILDO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 32

De la Jefatura de Gobierno

...

C. De las Competencias

...

1. La persona titular de la Jefatura de Gobierno tiene las siguientes competencias:

...

d) Presentar al Congreso de la Ciudad de México la iniciativa de Ley de Ingresos y el **Proyecto de Presupuesto de Egresos previa aprobación del Cabildo de la Ciudad de México, en los términos previstos por esta Constitución;**

Artículo 54.

Del Cabildo de la Ciudad de México

...

6. El Cabildo de la Ciudad de México tiene las siguientes funciones:

...

XI. Proponer alternativas de conciliación para solucionar las controversias que en el ejercicio de la función pública se suscitaren entre las alcaldías, y entre éstas y la administración pública centralizada;

XII. Emitir su reglamento interno;

XIII. Acordar las acciones complementarias para su adecuado funcionamiento, así como para el cumplimiento de los acuerdos que adopte; y

XIV. Aprobar por mayoría simple el Proyecto de Presupuesto de Egresos previo a que el Jefe de Gobierno de la Ciudad lo presente ante el Congreso de la Ciudad de México.





ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO. Quedan abrogadas todas aquellas disposiciones que contravengan lo dispuesto por el presente Decreto.

Dado en el Recinto Legislativo de Donceles, sede del Poder Legislativo de la Ciudad de México a los 27 días del mes de mayo de 2022.

ATENTAMENTE