



**Cuadernos de la Ciudad de México**

# La Constitución Política de la Ciudad de México: pacto fundacional

---

César Giles Navarro

1





***Cuadernos de la Ciudad de México***

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mario Velázquez Miranda  
*Consejero Presidente*  
Myriam Alarcón Reyes  
Carolina del Ángel Cruz  
Yuri Gabriel Beltrán Miranda  
Mauricio Huesca Rodríguez  
Bernardo Valle Monroy  
Gabriela Williams Salazar  
*Consejeras y Consejeros Electorales*

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Bernardo Valle Monroy  
*Presidente*  
Juan Carlos Amador Hernández  
Carolina del Ángel Cruz  
Rosa María Mirón Lince  
*Vocales*  
Gustavo Uribe Robles  
*Secretario técnico*

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Enrique Luis Graue Wiechers  
*Rector*  
Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*  
Leopoldo Silva Gutiérrez  
*Secretario Administrativo*  
Javier de la Fuente Hernández  
*Secretario de Atención a la Comunidad Universitaria*  
Mónica González Contró  
*Abogada General*  
Javier Nieto Gutiérrez  
*Coordinador de Estudios de Posgrado*  
Rosa María Mirón Lince  
*Coordinadora del Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales*

# La Constitución Política de la Ciudad de México: pacto fundacional

---

César Giles Navarro

1

---

CIUDAD DE MÉXICO • 2018

---



**Autor:** César Giles Navarro

**Edición:**

Coordinación editorial: María Ortega Robles, coordinadora editorial

Coordinación de contenidos: Vanessa Díaz, coordinadora de apoyo técnico B

Supervisión: José Luis García Torres Pineda, jefe del Departamento de Diseño y Edición

Diseño gráfico y portada: Kythzia Cañas Villamar, analista diseñadora

Corrección de estilo: Fabián Augusto Torres Macías, supervisor de grupo B

Diseño editorial y diagramación: Laura Elena Mier Hughes, supervisora de grupo B

Primera edición, 31 de julio de 2018.

D.R. © 2018

**Instituto Electoral de la Ciudad de México**  
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,  
delegación Tlalpan,  
04510, Ciudad de México  
[www.iecm.mx](http://www.iecm.mx)

ISBN: 978-607-8605-04-0

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de los editores. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra.

Impreso y hecho en México.

## Introducción

En las discusiones en torno a la reforma del Estado, el estatus jurídico de la entidad sede de los Poderes de la Unión siempre fue un tema altamente controvertido y convenientemente ignorado por múltiples y diversas razones. Esto mantuvo al Distrito Federal (DF) en un régimen de excepción constitucional en perjuicio de las personas residentes de este territorio y de los principios más elementales del federalismo.

Con el inicio de la transición democrática en México se impulsó también la democratización de la Ciudad. Este proceso, al que también se le conoce como reforma política del DF, consistió en una serie de cambios sucesivos orientados hacia el reconocimiento de la autonomía de la capital de la república y los derechos políticos de sus habitantes.

La *Constitución Política de la Ciudad de México*, publicada el 5 de febrero de 2017, podría considerarse como la última fase de dicho proceso, aunque no es el final de la reforma política de esta entidad federativa, la cual todavía enfrenta múltiples retos y tiene muchas oportunidades para garantizar el bienestar de la población.

En ese sentido, la Constitución de la Ciudad es punto de llegada, pero al mismo tiempo de partida. Es un acto político fundacional (o refundacional si se quiere) que marca el comienzo de una nueva etapa, en la que los habitantes de la Ciudad están llamados a ser actores relevantes en la definición de su propio destino. Esto sólo ocurrirá en la medida en la que se ejerzan plenamente los derechos alcanzados a lo largo de las últimas décadas y que hoy forman parte de la carta de derechos instituida en esta Constitución. De la apropiación ciudadana de esta norma fundamental dependerá si sus disposiciones se cumplen o si se convierten en letra muerta.

Los obstáculos para la vigencia del nuevo orden constitucional local no son menores. En un país caracterizado por una débil cultura de la legalidad y lo inacabado de nuestro Estado de derecho, la promulgación de la Constitución de la Ciudad corre el riesgo de pasar inadvertida o incluso puede considerarse como algo negativo, ya sea porque se subestiman o desconozcan sus alcances o por el escepticismo de una sociedad acostumbrada a la falta de observación de las normas jurídicas.

Aunado a lo anterior, fenómenos como la desconfianza, el desprestigio de las instituciones y el desencanto democrático alientan el desinterés de los ciudadanos hacia la Constitución y hacia las leyes en general. Al respecto, lo primero que no debemos olvidar es que una sociedad consciente de sus derechos y obligaciones es una sociedad más respetuosa de la ley y más democrática. Del mismo modo, una sociedad que sabe cómo se organiza el poder político y cuáles son las competencias de las diversas instituciones es también una sociedad que exige mejores resultados a sus autoridades y es más



participativa en la formulación y cumplimiento de soluciones para los problemas colectivos. Como veremos, éstas son algunas materias que desarrolla la Constitución de la Ciudad y, precisamente por eso, la relevancia de comprender su significado histórico y político, y quizás más importante aun, de hacer lo que a cada uno nos corresponda para materializar los principios e ideales plasmados en el texto constitucional.

Por si fuera poco, esta Constitución reactivó los debates que enfrentan a las posturas centralista y federalista en torno a cuestiones clave como la legitimidad de la Asamblea Constituyente, las competencias de las autoridades y leyes locales frente a los poderes federales, y los alcances del documento aprobado, entre otros temas que serán resueltos finalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>1</sup>

Haciendo a un lado los temas pendientes por resolverse, y ante su entrada en vigor el 17 de septiembre de 2018, creemos que es momento de hacer eco de la Constitución y hacerla nuestra como lo que es: un pacto político fundacional que sirve como base para la construcción de una sociedad más democrática, con leyes e instituciones adecuadas a los retos y realidades de la Ciudad de México.

Suena fácil, pero entender la Constitución de la Ciudad es en realidad una tarea tremendamente compleja. Simplemente basta recordar que el contenido de una constitución es al mismo tiempo objeto de estudio para juristas, materia

<sup>1</sup> Este ensayo busca esencialmente difundir el contenido de la Constitución; por lo mismo, no tiene la menor intención de entrar en el debate de las impugnaciones que se han hecho a la misma. Para conocer este tema, se recomienda: Ernesto Orozco, “Las impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México”, *Temas Estratégicos*, 2017, México, núm. 46, junio de 2017.

de interpretación para jueces y motivo de disputa para los actores políticos. Sin embargo, más allá de cualquier especialización, ideología o postura política, conocer y comprender esta Constitución es un deber cívico que exige, ante todo, un gran compromiso democrático. De ahí que cada habitante de la Ciudad es un sujeto potencialmente capaz e influyente en el cumplimiento del texto constitucional.

En este tenor, este número de la colección Cuadernos de la Ciudad de México aspira a servir como vehículo de aproximación a la *Constitución Política de la Ciudad de México*. El objetivo principal es que el público no especializado adquiera una noción mínima de lo que es la Constitución y de sus antecedentes e implicaciones mediatas e inmediatas.

La obra se desarrolla en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se presenta una pequeña discusión teórica para responder a la pregunta concreta: ¿qué es una constitución? La intención de este apartado consiste en ofrecer elementos conceptuales del derecho, la sociología y la ciencia política que le permitan a la ciudadanía entender, valorar y evaluar la Constitución de la Ciudad, particularmente para tener claro qué sí y qué no se le puede pedir. En el segundo, se hace un recuento del proceso de democratización de la capital del país hasta 2015, con el objeto de ubicar históricamente el acto de promulgación de una constitución de la Ciudad. En el tercero, se aborda la reforma política del Distrito Federal publicada el 29 de enero de 2016, la cual trazó los principales aspectos que se desarrollaron en la Constitución que fue analizada, discutida y aprobada por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México entre el 15 de septiembre de 2016 y el 31 de enero de 2017. En el cuarto

se desarrolla una versión resumida de la *Constitución Política de la Ciudad de México*, destacando las principales innovaciones institucionales que tendrán consecuencias inmediatas para las y los habitantes de la ciudad.

Así, *La Constitución de la Ciudad de México: pacto fundacional* busca compartir el contenido del texto constitucional y promover el debate informado de la ciudadanía, colaborando en este oportuno y ambicioso proyecto editorial conjunto del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (IBD).



## CAPÍTULO 1

### ¿Qué es una constitución?

La palabra *constitución* es utilizada de manera común por todas las personas. La escuchamos y leemos diariamente en discursos y análisis políticos. En sus tomas de protesta, los servidores públicos y autoridades electas juran “cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan”, so pena de que la nación se los demande. También alegamos que se viola la constitución cuando se cometen arbitrariedades y abusos, ya sea por autoridades o por particulares.

Pese a la frecuencia de su uso, el concepto de constitución es una abstracción relativamente compleja que no siempre se entiende ni se emplea adecuadamente. En numerosas ocasiones, una constitución se confunde con una ley; en otras tantas, se le concibe y exige como si fuera política pública. Algo similar sucede con la importancia que se le da: a menudo, los legisladores buscan reformarla para dejar su impronta en el sistema jurídico mexicano, mientras que, para buena parte de la ciudadanía, es un vestigio histórico sin oficio ni beneficio. Éstas son algunas de las concepciones más frecuentes, las cuales reflejan no sólo la heterogeneidad de nuestra cultura constitucional, sino una apreciación incorrecta sobre el verdadero significado de una

constitución. A la postre, esta apreciación termina debilitando el respeto y la legitimidad de las normas jurídicas.

En este apartado se presenta una breve discusión teórica con el objetivo de establecer una noción conceptual mínima que nos sirva de base para acercarnos a nuestro propósito de estudio, que es la Constitución de la Ciudad. Desde este momento vale precisar que, para los fines de este trabajo, entendemos la constitución como un pacto político fundacional que ordena al poder público, creador de leyes e instituciones sobre la base de fuertes consensos en torno a principios y valores esenciales que le dan identidad a las personas que residen en un territorio determinado.

Desde luego que existe una extensa lista de definiciones que nos sirven para comprender integralmente el significado de una constitución. En este orden de ideas, Pascual Orozco identifica cuatro enfoques disciplinarios para definirla: el jurídico, el político, el sociológico y el filosófico.<sup>2</sup> Jurídicamente, nos dice Orozco, la constitución es un sistema que armoniza todas las disposiciones jurídicas, estableciendo su jerarquía y el proceso legislativo para su creación. En el plano político, se trata del fundamento jurídico del poder del gobierno, mientras que desde el punto de vista sociológico es un pacto social que plasma la voluntad del pueblo y organiza la convivencia social. Por último, en el plano filosófico, es el documento en el que se plasman la estructura, los valores, finalidades y proyectos del Estado.

La clasificación de Orozco ciertamente ayuda a visualizar los diferentes enfoques de aproximación que hay para

<sup>2</sup> Pascual Orozco Garibay, *Derecho constitucional: el Estado mexicano, su estructura constitucional*, México, Porrúa, 2011, pp. 107-108.

caracterizar la constitución en sus distintas dimensiones, pero no podemos dejar de mencionar las definiciones de los autores clásicos.

Por su elocuencia y claridad, una de las definiciones más utilizadas en todos los tiempos es la que aportó Ferdinand Lasalle en aquella célebre conferencia impartida en abril de 1862, en Berlín. Para este prodigioso filósofo, político y jurista alemán, una constitución era, en esencia, la suma de los factores reales de poder de un país que, plasmados en una hoja de papel, se convertían en instituciones jurídicas vinculantes para los integrantes de una sociedad. Como se recordará, Lasalle identificó entonces como los factores reales de poder de su época a la monarquía, la aristocracia, la gran burguesía, los banqueros, la conciencia colectiva, la cultura general, la pequeña burguesía y la clase obrera.<sup>3</sup>

Dentro de la teoría del Estado, Jellinek sostuvo que la constitución es un principio de ordenación que da forma y orienta la voluntad de una asociación permanente de individuos. Además, este principio limita la actuación de sus miembros e incorpora supuestos jurídicos para designar a los órganos supremos del Estado, los mecanismos de su creación, las relaciones entre poderes, sus competencias y la posición que ocupan.<sup>4</sup>

Hans Kelsen coincide esencialmente con Jellinek, pero además precisa que la constitución tiene dos sentidos: el formal, que se refiere al documento que contiene un conjunto de

<sup>3</sup> Ferdinand Lasalle, ¿Qué es una Constitución?, El Aleph, 1999, p. 42, <[http://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle\\_Ferdinand-Que\\_Es\\_Una\\_Constitucion.pdf](http://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf)>, 3 de mayo de 2018.

<sup>4</sup> Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 457 y 462.

normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante procedimientos especiales y difíciles; y el sentido material, referido a los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes.<sup>5</sup> La constitución, afirma Kelsen, regula no sólo la legislación, sino también los “actos creadores de normas jurídicas particulares”; por ejemplo, las decisiones judiciales, actos administrativos, actos jurídicos del derecho privado, etcétera.<sup>6</sup>

Eduardo Andrade explica que el concepto de constitución material es más amplio que el término de constitución formal, pues comprende normas de distinta naturaleza que pueden ser tanto consuetudinarias como propiamente jurídicas. En cambio, la constitución formal abarca sólo el conjunto de normas codificadas y supremas, cuya modificación amerita procedimientos especiales y complicados.<sup>7</sup>

Carl Schmitt, por su parte, desde la teoría constitucional propiamente dicha, estableció el concepto de constitución como la síntesis de la unidad política y ordenación social del Estado. En ese sentido, afirmaba que “el Estado es constitución” y, por lo mismo, también puede ser forma de gobierno (monarquía, aristocracia, democracia). Pero la constitución es también, según este autor, un sistema de normas supremas: la ley de las leyes; esto es, la norma a la que todas las leyes tienen que ser referidas.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1949, p. 272.

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2008, p. 36.

<sup>7</sup> Eduardo Andrade. *Derecho constitucional*. México, Oxford University Press, 2008, p.8.

<sup>8</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 29-51.



El derecho constitucional mexicano nos ha dado también grandes aportaciones. El maestro Felipe Tena Ramírez, siguiendo a Kelsen en la importancia de distinguir entre el sentido formal y material de la constitución, hizo énfasis en su contenido mínimo y esencial, que consistía, según él, en “crear y organizar los poderes públicos supremos, dotándolos de competencias”.<sup>9</sup> De acuerdo con este autor, la constitución se divide en dos partes esenciales: dogmática, que establece los derechos fundamentales del hombre, y orgánica, que organiza al poder público.<sup>10</sup>

En el caso de nuestro país, los constituyentes de 1917, inspirados en las constituciones estadounidense e inglesa, se preocuparon por el establecimiento de límites al poder político, con la finalidad de impedir abusos en contra de los ciudadanos. Así, la tradición constitucionalista mexicana se sustentó desde 1917 en dos principios capitales: las limitaciones al Estado y la circunscripción de su poder a un sistema de competencias.

Don Mario de la Cueva coincide en que la constitución es la norma que organiza los poderes y determina competencias, agregando que es superior a cualquier autoridad, en virtud de que es la fuente de todas las atribuciones vinculadas al poder público. De ahí que cuando una autoridad actúa contra la constitución pierde su legitimidad.<sup>11</sup>

Pero quizás la explicación más clara y certera del verdadero significado de una constitución provino ni más ni menos que de la ciencia política mexicana, particularmente del

<sup>9</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 22.

<sup>10</sup> Andrade, *op. cit.* p. 39.

<sup>11</sup> Mario de la Cueva, *Teoría de la constitución*, México, Porrúa, 1982.

pensamiento y la pluma de don Arnaldo Córdova, quien nos decía que la constitución es, en esencia, un pacto político.<sup>12</sup>

El autor de *La formación del poder político en México*, con la contundencia y lucidez que lo caracterizaban, nos decía que la constitución no es una ley, sino un pacto político que funda instituciones; de suerte que, si el verbo aplicable para la ley es el de ordenar, a la constitución le correspondería el de instituir. De ahí que la constitución convierte los derechos y las libertades en “auténticas convenciones políticas fundadoras de la convivencia social”.<sup>13</sup> La constitución, pues, instituye derechos y los mecanismos jurídicos para su protección por parte del Estado.

Por lo anterior, la constitución se convierte en el principal instrumento para ordenar y reordenar la vida social en todos sus aspectos, en tanto que es el contrato social y político en el que las fuerzas representativas del pueblo pueden encontrarse y reencontrarse para dictar cómo debe ser el Estado. En ese sentido, es una construcción social que funciona cuando el ciudadano considera que este pacto político lo defiende, lo representa y lo protege.<sup>14</sup>

Hasta aquí hemos hablado del significado de la constitución del Estado, entendido como país. Las constituciones de las entidades que integran una federación, como la Constitución de la Ciudad, comparten algunos aspectos con la constitución de un Estado, pero tienen características particulares que a continuación vamos a abordar.

<sup>12</sup> Arnaldo Córdova, “Qué es la Constitución”, *La Jornada*, 2010, México, año 26, núm. 9250, 16 de mayo de 2010.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Arnaldo Córdova, “La Constitución no es una ley”, *La Jornada*, 2007, México, año 23, núm. 8218, 8 de julio de 2007.

## Constituciones locales

En un Estado federal, por definición, a las partes que lo integran se les concede la autonomía para expedir una constitución local y reformarla. En nuestro país, este principio de autonomía de los estados se encuentra plasmado en el Artículo 40 de la Constitución federal, según el cual la república se compone por “estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.”<sup>15</sup>

Como veremos con mayor detalle en el siguiente capítulo, el régimen de excepción constitucional en el que se mantuvo al Distrito Federal durante la mayor parte del siglo xx le negó la autonomía reconocida para los estados de la república y, consecuentemente, le despojó de la posibilidad de darse una constitución.

¿Pero cuáles son los elementos que debe contener una constitución local? ¿Cuáles son sus alcances y limitaciones? En principio, al igual que la Constitución federal, las constituciones locales tienen una parte dogmática (derechos) y una parte orgánica (organización del poder).

De acuerdo con Tena Ramírez, no es indispensable que la parte dogmática relativa a las garantías individuales, que hoy llamamos derechos humanos, esté en las constituciones locales. De hecho, este autor opina que “repetir en su texto, como lo hacen algunas Constituciones de los estados, las garantías

<sup>15</sup> De acuerdo con Jorge Carpizo, el término “libres y soberanos” es utilizado de forma incorrecta, puesto que los estados no tienen la facultad soberana de aprobar constituciones que vayan en contra de los principios de la Constitución federal, sino sólo la autonomía para darse su propia constitución. Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, pp. 24 y 99.

que ya obran en la federal, es del todo superfluo”.<sup>16</sup> Carpizo y Madrazo, concuerdan en este punto con Tena, aunque consideran que las entidades federativas se encuentran plenamente facultadas para ampliar y aumentar las garantías individuales previstas en la Constitución federal, debido a que éstas son mínimos susceptibles de superarse e incrementarse.<sup>17</sup>

En la parte orgánica de las constituciones locales se definen las competencias de los órganos de gobierno local. En cuanto a la forma de gobierno, los estados cuentan con un margen de acción acotado por el principio instituido en el artículo 115 de la Constitución federal, según el cual, los estados deben adoptar un gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Lo anterior nunca fue aplicable para el DF, puesto que no se le reconoció (y no se le reconoce actualmente) como un estado de la república.

Con respecto a la definición de competencias entre la federación y los estados, el Artículo 124 de la Constitución federal consignaba, hasta antes de 2016, que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados en los ámbitos de sus respectivas competencias”. Como se verá más adelante, con la reforma política de 2016 se incluyó la Ciudad de México en este precepto constitucional.

Lo que nos interesa destacar es que las constituciones locales son fundamentales en términos políticos, jurídicos y

<sup>16</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p.131.

<sup>17</sup> Carpizo, *op. cit.*, pp. 99 y 100.

sociales, pues son la máxima expresión de autonomía de las partes que integran una federación. No son un adorno ni un capricho. Sus preceptos no solo instituyen derechos y definen atribuciones en el ámbito local, sino que consagran en un pacto político las aspiraciones e ideales de los pueblos de los estados, en sintonía con la historia y conquistas de la nación en su conjunto.

Por lo anterior, la falta de una constitución en la capital de la república iba en contrasentido de los principios del federalismo al discriminar, desde la Constitución federal, a la entidad sede de los Poderes de la Unión. Y es que, como señalaba Arnaldo Córdova, el Artículo 122 de la Constitución federal hizo las veces de una constitución local para el Distrito Federal, como una medida para enfatizar su “inferioridad soberana” frente a las demás entidades.<sup>18</sup> Esta aberración constitucional en el marco de una república formalmente federalista fue tolerada sólo mientras duró el régimen autoritario en nuestro país.

Con el avance de la democracia en México, la autonomía de la capital de la república y el reconocimiento de los derechos de sus habitantes fueron reclamos cada vez más visibles, constantes y potentes; esto dio lugar a un proceso de cambio político cuyo momento culminante fue la promulgación de la Constitución de la Ciudad. Precisamente a este proceso nos dedicaremos en el siguiente capítulo.

<sup>18</sup> Arnaldo Córdova. “El régimen de excepción del Distrito Federal”, *La Jornada*, 2013, México, Año 29, núm. 10437, 25 de agosto de 2013.



## CAPÍTULO 2

# La democratización de la capital de la república

Durante la mayor parte del siglo xx, el Distrito Federal se mantuvo en un régimen de excepción constitucional alejado de los principios más elementales del federalismo, al discriminársele política, administrativa y financieramente con respecto al resto de las entidades federativas. En los hechos, la negación del DF como estado de la república significó la negación de la democracia local y de los derechos y libertades asociados a esta forma de gobierno.

En una república federal democrática como la que se instituyó en nuestro país con la Constitución de 1917, restringir el derecho al voto de los ciudadanos parecería a todas luces una contradicción insostenible. Lo cierto es que esta condición prolongada de violación sistemática a los derechos fundamentales fue el precio que los habitantes del DF tuvieron que pagar por compartir el lugar de residencia con los Poderes de la Unión.

En este tenor, la expedición de la *Constitución Política de la Ciudad de México* se ubica en la última fase de un conjunto de cambios jurídicos enmarcados en la reforma del Estado que, a pesar de estar contenida en reformas electorales, en

algún momento llegó a trastocar los ejes fundamentales del sistema político mexicano; entre ellos, el estatus jurídico, político y administrativo de la entidad sede de los Poderes de la Unión. A este proceso se le conoce como “reforma política del Distrito Federal”, aunque es más preciso el concepto de “democratización del Distrito Federal”.

En la teoría de la transición democrática, el término de democratización del Estado alude a un proceso en el que se amplían los derechos y libertades de las personas, se reconocen actores y problemas antes excluidos y, en general, en el que las instituciones públicas aplican las normas y procedimientos fundamentales de la ciudadanía.<sup>19</sup> Por *democratización del DF* nos referimos al proceso que impulsó el reconocimiento de la autonomía de la capital de la república y de los derechos políticos de sus habitantes, entre ellos el derecho a elegir a autoridades y representantes políticos locales que no estuvieran subordinados a ninguna autoridad federal.

El mayor obstáculo para la democratización de la capital de la república se sintetiza en una cuestión de poder. Otorgar autonomía y abrir la posibilidad del desarrollo de la democracia en el principal núcleo político, social, económico y cultural del país fue concebido como riesgoso en el contexto de un sistema presidencialista, federalista en la letra, pero centralista en los hechos. En ese sentido, Carlos Pereyra afirmaba que se tenía la idea de que un gobernador electo en el DF acumularía poder excesivo y representaría una amenaza

<sup>19</sup> Guillermo O'Donnell y Philippe y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias incipientes*, Buenos Aires, Paidós, 1991, pp. 22 Y 23.



para la dignidad presidencial. En el mejor de los casos, cuando se trataba de cuidar un poco el discurso democrático, se argumentaba que los capitalinos al elegir presidente de la república, elegían a su gobernador. Incluso un regente llegó a decir que los habitantes la capital eran privilegiados por ser gobernados directamente por “el mismísimo presidente de México”.<sup>20</sup>

La democratización del Distrito Federal no se dio en el vacío, sino que formó parte de un proceso de transformación gradual del Estado mexicano, muchas veces originado, alentado y catalizado desde el centro del país.

Fausto Delgadillo identifica las reformas de 1987, 1993 y 1996 como momentos decisivos en la democratización del Distrito Federal.<sup>21</sup> En realidad, estas reformas ciertamente fundamentales fueron la respuesta del Estado a movimientos y acontecimientos políticos que, en el fondo, tenían como común denominador un fuerte cuestionamiento hacia el modelo de organización políticoadministrativa del DF.

Con el fin de ubicar históricamente la constitución de la Ciudad, se presenta una breve recapitulación de los orígenes y la evolución política del Distrito Federal, además de las principales reformas que, en el marco de la transición democrática, hicieron posible que la capital de la república se diera su propia constitución.

<sup>20</sup> Carlos Pereyra, “Democratizar al DF: Urnas para la urbe”, *Nexos*, 1986, México, marzo de 1986.

<sup>21</sup> Fausto Delgadillo Rodríguez, “La democratización del Distrito Federal: un proceso inacabado”, *Revista Estudios Políticos*, 2001, México, 6ª época, núm. 28, septiembre-diciembre de 2001.

## Orígenes y evolución política del DF hasta la Constitución de 1917

Previo a la conquista, Tenochtitlán (lo que hoy en día es el centro histórico de la Ciudad de México) funcionaba como la sede de gobierno del tlatoani mexica. En 1521, los españoles fundaron en Coyoacán el Ayuntamiento de México. Tres siglos más tarde, los Tratados de Córdoba, firmados el 24 de agosto de 1821, estipularon que el nuevo emperador mexicano fijaría su corte en la Ciudad de México, definiéndola así como la capital del imperio.

De acuerdo con el doctor Ignacio Burgoa, en un Estado federal debe existir un territorio que sirva como asiento de los poderes, al que se le conoce como Distrito Federal.<sup>22</sup> En México, se creó el 18 de noviembre de 1824 mediante un decreto del Congreso General Constituyente. Desde ese momento, se estableció que su gobierno quedaría bajo la jurisdicción del presidente de la república, quien tendría la atribución de designar un gobernador interino. Asimismo, se determinó que los ayuntamientos serían electos por el voto popular.

Con la publicación de las Siete Leyes, también conocidas como la Constitución Centralista, en 1836, se suprimió el Distrito Federal y se incorporó al Departamento de México, conformado por los territorios del estado de México, Tlaxcala, Cuernavaca, Taxco, Cuautitlán, Toluca, Tula, Texcoco y Acapulco, entre otros.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, *Breve estudio sobre el Poder Legislativo*, México, Editorial Porrúa, 1966, p. 112.

<sup>23</sup> Carlos Sempé Minvielle, *Innecesaria reforma política del D.F. Propuesta alterna*, México, Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa, AC, 2016, p. 10.

En la Constitución de 1857, se integró al estado del Valle de México como una de las partes del pacto federal, pero condicionando su existencia al traslado de los poderes a otra entidad. Esta misma condición se introdujo para la elección de los alcaldes. Ya en el porfiriato se establecieron los límites actuales del Distrito Federal y se eliminó la elección directa de los ayuntamientos y de los funcionarios del Poder Judicial local.

Luego del triunfo de la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 reconoció al Distrito Federal como parte integrante de la federación y eliminó toda referencia al estado del Valle de México, el cual nunca existió.

El problema con la Constitución de 1917 fue que reafirmó el control político del poder central sobre el local, al instituir que el gobernador, los gobernadores de los territorios y el procurador del Distrito Federal dependían directamente del presidente de la república, quien tenía la facultad de nombrarlos y removerlos libremente. Por si quedara alguna duda, el Artículo 6º de la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*, publicada el 14 de abril de 1917, enumeraba como una de las obligaciones del gobernador del Distrito Federal cumplir con las órdenes y resoluciones del presidente de la república.<sup>24</sup>

Un avance en términos de congruencia con la visión del federalismo fue que se introdujo el municipio en el Distrito Federal como base de la organización política y administrativa. Además, se reconoció el derecho al voto para la

<sup>24</sup> Karen Makieze Medina Ortiz, "La reforma política del Distrito Federal. Avances y pendientes en materia de representación política y reforma administrativa." México, UNAM, tesis de licenciatura, 2004, p. 43.

integración de los ayuntamientos. El proyecto de constitución de Carranza había eliminado el derecho al voto en los municipios; no obstante, los constituyentes desecharon esta propuesta.

El municipio libre en el Distrito Federal nunca funcionó, debido principalmente a que desde la propia arquitectura constitucional se propiciaba el atropellamiento de las competencias de los municipios, en primer lugar, por gobernador del Distrito Federal y, en última instancia, por el titular del Poder Ejecutivo federal.<sup>25</sup>

## Reforma constitucional de 1928: el fin del régimen municipal en la capital

Para 1928, la dislocación entre los preceptos del federalismo plasmados en la Constitución y el funcionamiento real de las instituciones en nuestro país llevó a instituir el centralismo en la capital, por medio de una reforma constitucional que suprimió a los ayuntamientos y estableció que: “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano y órganos que determine la ley respectiva”.<sup>26</sup>

El 31 de diciembre de ese año, ya bajo la presidencia de Emilio Portes Gil, se publicó la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, mediante la cual se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF), órgano a través del cual

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 44.

<sup>26</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1928, III-UNAM.

el jefe del Ejecutivo federal ejerció el gobierno en la capital del país, nombrando para tal efecto a un jefe del departamento, al que también se le conoció como regente, con la posibilidad de removerlo libremente. El primer jefe del DDF fue José María Puig Casauranc.<sup>27</sup> Con esta nueva legislación, los municipios se convirtieron en delegaciones y el Poder Legislativo del Distrito Federal se depositó nuevamente en el Congreso de la Unión.

Una medida tímida de representación consistió en la creación del Consejo Consultivo del DF y un consejo para cada una de las 13 delegaciones que existían entonces, las cuales, de acuerdo con José Castelazo, siguieron un esquema de integración gremial y corporativo.<sup>28</sup>

## Renovaciones de la Ley Orgánica del DDF de 1941 y 1970

En diciembre de 1941 el Congreso de la Unión aprobó una nueva ley orgánica del DDF, la cual disminuyó el número de delegaciones a 12 e incluyó atribuciones informativas a los consejos consultivos. Casi 30 años más tarde, en 1970, se publicó una tercera ley orgánica, que estableció una estructura básica para el DDF, compuesta por una controlaría y varias direcciones generales, con el objeto de mejorar la

<sup>27</sup> Hugo González Jiménez, *El proceso de democratización en el Distrito Federal (1987-1996). La participación ciudadana*, México, UNAM, tesis de licenciatura, 2000, p. 57.

<sup>28</sup> José Castelazo, *Ciudad de México. Reforma posible, escenarios en el porvenir*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, pp. 31-32.

administración de la ciudad ante el crecimiento de la población que para ese año ya superaba los 6 millones de habitantes. Otro elemento importante de la ley del DDF de 1970 fue que amplió el número de delegaciones a las 16 que actualmente conocemos.<sup>29</sup>

No obstante, tanto la ley de 1941 como la de 1970 tocaron aspectos relativos a la participación ciudadana. Sus intenciones y objetivos estuvieron más relacionados con la necesidad de adecuar la administración capitalina a los cambios demográficos que con la democracia y la autonomía del DF.

## Reformas a la ley orgánica de 1978

La reforma política de 1977 que llevó a la transición democrática en México fue la reacción del Estado al surgimiento de grupos radicales y violentos que siguieron a la represión del movimiento estudiantil de 1968, surgido, por cierto, en el Distrito Federal. A esta reforma, que constituyó a los partidos políticos como entidades de interés público e instituyó las figuras de iniciativa popular y plebiscito, le siguieron otras que poco a poco irían desmontando al régimen autoritario en nuestro país, para ir construyendo, también paulatinamente, las bases de una democracia de corte liberal.

La revisión del estatus político, jurídico y administrativo de la capital del país no se dio de manera inmediata con el inicio de la transición democrática. De hecho, esta cuestión

<sup>29</sup> Medina Ortiz, *op. cit.*, p. 54.

ni siquiera fue una de las exigencias ni del movimiento reprimido en Tlatelolco, ni de los grupos guerrilleros que surgieron en el contexto de la llamada guerra sucia.

Lo que sí logró casi de inmediato la reforma de 1977 fue provocar cierta inercia política que llevó al reconocimiento e impulso de figuras de participación y representación ciudadana en el DF. De este modo, en 1978 se incorporó en la Ley Orgánica del DDF a los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos. Así, en cada manzana de la ciudad se nombró un comité de ciudadanos encabezado por un jefe de manzana y en cada delegación se crearon las juntas de vecinos. El Consejo Consultivo, por su parte, quedó integrado por los presidentes de las juntas de vecinos de cada delegación.<sup>30</sup>

De este momento en adelante, la reforma política del DF acompañó las discusiones de la reforma del Estado en México.

## Reforma de 1986: germinando la representación en lo local

Aunque desde la década de los setenta los partidos de oposición habían presentado diversas iniciativas de reforma política del DF, tuvo que suceder un desastre natural para reactivar esta añeja discusión inscrita en las críticas hacia el modelo del federalismo puesto en marcha en nuestro país.

La mañana del 19 de septiembre de 1985, un terremoto azotó el corazón de México dejando como saldo millares

<sup>30</sup> González Jiménez, *op. cit.* p. 57.

de muertos, decenas de miles de heridos y una cuantiosa pérdida económica tanto para la capital como para el país en su conjunto, que ya de por sí se encontraba seriamente afectado por la crisis económica de 1982. Frente a la reacción deficiente del gobierno federal en turno para atender la tragedia, emergió la sociedad civil organizada junto con el cuestionamiento hacia la legitimidad, representatividad y eficiencia de las figuras de autoridad local y el modelo político-administrativo vigente.<sup>31</sup>

Ante este escenario, era claro que el régimen de gobierno de la capital de la república se encontraba agotado. Casi un año después del sismo, en junio de 1986, se organizaron audiencias públicas en las que participaron actores académicos, políticos y de la sociedad civil, con la finalidad de formular propuestas para fortalecer la representación política en el DF. Como resultado de estos encuentros, el 28 de diciembre de 1986, el presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional que tuvo como objeto fundamental la creación la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), un órgano de representación política conformado por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 plurinominales.

Esta Asamblea no tenía facultades legislativas. Éstas siguieron en manos del Poder Legislativo federal. Más bien se trató de un órgano plural de consulta, gestión y supervisión ciudadana, inyectado de una ligera dosis de legitimidad democrática surgida de las urnas.

<sup>31</sup> Fausto Delgadillo, *op cit.*, p. 121.



La ARDF tenía las siguientes facultades:

- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que no contravinieran a las leyes y decretos aprobados por el Congreso de la Unión.
- Proponer al presidente de la república, en el marco de la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la previsión de recursos para la atención de problemas prioritarios de la ciudad.
- Recibir informes trimestrales del Departamento del Distrito Federal y las delegaciones sobre el ejercicio del presupuesto y los programas autorizados, y la elaboración de un informe anual sobre la revisión de estos informes.
- Citar a comparecer a los servidores públicos para informar sobre el desarrollo de obras y servicios a su cargo.
- Analizar los informes de labores de los representantes de la Asamblea.
- Aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que hiciera el Ejecutivo federal.
- Expedir su reglamento interior.
- Iniciar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley, de reforma y decretos relativos al DF, pero sin la posibilidad de proponer reformas constitucionales.

A pesar de que a los habitantes del DF se les siguió negando el derecho a elegir a sus autoridades locales y a tener un Congreso local, la reforma de 1986 fue importante por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque sentó el precedente de la celebración de elecciones locales para efectos de

la integración de la ARDF. En segundo lugar, esta reforma fue relevante porque implantó lo que Woldenberg, Becerra y Salazar denominan como la *mecánica del cambio político* en el DF;<sup>32</sup> es decir, mejoró las condiciones de competencia electoral que facilitaron el arribo de fuerzas políticas de oposición a los espacios de decisión y de representación local, desde donde se siguieron impulsando nuevas reformas regales en favor de la autonomía, la democracia y los derechos de los habitantes de la Ciudad.

## Reforma de 1993: esbozo de los poderes locales

Si el terremoto de 1985 exhibió la aberración de no contar con autoridades representativas y eficaces en el DF, el cisma político que representó la elección presidencial de 1988 hizo evidente la pluralidad política e ideológica de la ciudad y su disonancia con el sistema único de partido hegemónico.

<sup>32</sup> Para estos autores la mecánica del cambio político es “un proceso compuesto por múltiples elementos, los cuales en su mutua interacción desatan una dinámica expansiva y autorreforzante. Fuerzas políticas que producen movimientos; movimiento que generan nuevos espacios a las fuerzas políticas que los impulsaron. Las palabras llanas: los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumenta la centralidad política de los comicios. En José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 4ª ed., 2001, pp. 33-34.

Y es que la Ciudad no sólo fue el epicentro de las protestas poselectorales encabezadas por la corriente democrática de Cuauhtémoc Cárdenas, sino que la propia conformación de la ARDF resultaba disonante para el partido en el gobierno. En la primera asamblea (1988-1991), el partido del presidente tenía apenas 51% de los espacios y en la segunda (1991-1994), 60%,<sup>33</sup> situación que contrastaba por mucho con la conformación de ambas cámaras del Congreso de la Unión, en donde todavía contaba con holgadas mayorías calificadas.

Teniendo lo anterior como telón de fondo, en octubre de 1992, el regente capitalino, Manuel Camacho Solís convocó a representantes de la ciudadanía, académicos y fuerzas políticas que conformaban la ARDF a participar en la “Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal”, en la que se abordaron, entre otros temas, la forma de gobierno, los derechos de la ciudadanía, la coordinación metropolitana, la organización territorial, la hacienda pública y la procuración y la impartición de justicia.

Posteriormente, los partidos políticos promovieron un plebiscito ciudadano que se celebró el 21 de marzo de 1993, en el que se consultó a la población si estaba de acuerdo en convertir al DF en un estado de la federación, que los gobernantes fueran elegidos a través del voto y si el DF debería contar con un Poder Legislativo propio.

Aunque en este ejercicio solo participó 7% de la ciudadanía (unas 330 mil personas), las respuestas afirmativas de la ciudadanía no dejaban mucho espacio para la interpretación. Los votantes que estuvieron a favor de convertir al DF

<sup>33</sup> Medina Ortiz, *op. cit.*, p. 57.

en un estado de la república llegaron a 66.8%. Ocho de cada 10 se manifestaron a favor de elegir a sus autoridades mediante voto directo y de que el DF contara con un Congreso local.<sup>34</sup>

El 16 de abril de ese mismo año, en su comparecencia ante la asamblea, Manuel Camacho Solís presentó la propuesta del gobierno de reforma política del DF, misma que luego de ser revisada y comentada por los miembros de este órgano, fue remitida al Congreso de la Unión para su discusión. El 25 de octubre, se publicó la reforma política, cuyo principal mérito consistió en comenzar a esbozar un gobierno y un Poder Legislativo locales más representativos, aunque todavía con una fuerte subordinación hacia los poderes Ejecutivo y Legislativo federales.

Con este enfoque, se suprimió la figura del DDF y se instituyó que “El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del DF representativos y democráticos”, que serían el jefe de gobierno, la ARDF y el Tribunal Superior de Justicia.

El presidente de la república conservó las siguientes facultades:

- Nombrar al jefe del gobierno del ARDF, quien a partir de ese momento dejó de ser el jefe del Departamento para comenzar a llamarse jefe de gobierno del DF. Además, este nombramiento podría ser sólo de entre los miembros de la ARDF, los diputados federales o senadores electos por la ciudadanía en el DF y que

<sup>34</sup> Roberto Mellado Hernández. *Participación ciudadana y gobernabilidad en la Ciudad de México*. México, Plaza y Valdez Editores, 2001, p. 73.

pertenecieran al partido político que hubiera obtenido mayoría en la asamblea.

- Aprobar el nombramiento o remoción del procurador de justicia del DF que hiciera el jefe de gobierno.
- Tener a su cargo el mando de la fuerza pública y designar al responsable directo de la misma.
- Enviar al Congreso federal la propuesta de monto de endeudamiento del DF.
- Proponer leyes y reformas en la ARDF.

Por su parte, el Poder Legislativo federal mantuvo la competencia para legislar en el DF, salvo en las materias conferidas a la ARDF, siguiendo una lógica invertida a la prevista en el Artículo 124 constitucional. Por si fuera poco, se le confirieron facultades exclusivas de expedir el Estatuto de Gobierno del DF y de aprobar el Presupuesto de Egresos y los montos de endeudamiento que debían incluirse en la Ley de Ingresos local.

Dentro de los avances de la reforma de 1993 se encuentra la definición de atribuciones del jefe de gobierno del DF, entre ellas la de formular la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, nombrar al procurador de justicia y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y ejecutar las leyes aprobadas por la ARDF y el Congreso de la Unión.

Por primera vez, se le confirieron a la ARDF atribuciones legislativas, indudablemente muy limitadas, pero las suficientes para empezar a tomar la forma de un Poder Legislativo local. Así, este órgano adquirió las siguientes facultades:

- Legislar en materias exclusivamente locales, como administración pública, servicios públicos, participación ciudadana, notariado, protección civil, readaptación social,

desarrollo urbano, uso de suelo, medio ambiente, turismo, salud, transporte, establecimientos mercantiles, educación y cultura, entre otras.

- Aprobar el Presupuesto de Egresos del DF.
- La revisión de la cuenta pública.

En términos generales, la reforma de 1993 acotó las facultades de la federación y amplió las de las autoridades y representantes locales. En ese sentido, fue una reforma contradictoria, de avances cargados de aberraciones constitucionales y legales. Lo más significativo de esta reforma es que confirmó la trayectoria hacia el fortalecimiento de la autonomía y la conformación de poderes más democráticos y representativos de la sociedad.

## La reforma de 1996: el gran salto democrático

En diciembre de 1994, tan sólo unos días después de haber asumido el poder, el presidente Ernesto Zedillo sostuvo una reunión con los miembros de la ARDF, en la que manifestó su interés de emprender una reforma profunda y definitiva para la Ciudad.<sup>35</sup> La negociación de esta reforma fue la más compleja y extensa de todas, porque se llevó a cabo de forma paralela a la negociación de la reforma electoral, enfrentando las coyunturas políticas nacionales de un país convulso en lo económico y en lo social.

<sup>35</sup> Delgadillo, *op. cit.*, p. 133.

Del 24 de enero al 14 de marzo de 1995, la Mesa para la Reforma Política del DF celebró 144 sesiones, en las cuales participaron académicos, miembros de la ARDF, servidores públicos del DF y legisladores federales, quienes presentaron en su conjunto más de 600 ponencias. El 3 de junio de 1995, el regente de la Ciudad, Oscar Espinoza Villarreal, clausuró los trabajos y se acordó integrar las propuestas al Acuerdo Político Nacional convocado por el Ejecutivo federal para la reforma del Estado.

El 27 de octubre de 1995, se firmó el Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal entre la Secretaría de Gobernación, el gobierno del DF, la ARDF, las dirigencias de las fuerzas políticas de la Ciudad y las comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Posteriormente, en el marco de las conclusiones presentadas el 15 de abril de 1996 por los partidos políticos y el gobierno federal, se incorporaron 12 acuerdos relativos a la capital, que fueron la base de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral y del DF enviada por el presidente Zedillo al Congreso el 25 de julio de ese año.<sup>36</sup>

Sin duda alguna, todo este trabajo político previo contribuyó a agilizar el proceso legislativo para la aprobación unánime de la reforma por parte de la Cámara de Diputados el 31 de julio de 1996 y, al día siguiente, en la Cámara de Senadores.

La reforma política del DF publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 fue la más amplia de todas hasta ese momento, tanto por su extensión como por sus alcances. El cambio más notable que trajo consigo fue la elección del jefe de gobierno mediante el voto universal, libre, directo y

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 136.

secreto de la ciudadanía, rompiendo así con la relación de subordinación del Poder Ejecutivo local hacia el presidente de la república. Este mismo derecho se extendió para las delegaciones políticas. Desde 1997 y hasta la fecha, los capitalinos eligen directamente a sus gobernantes locales, de lo que se derivaron otros fenómenos trascendentales para la vida política, como el auge y la consolidación de la izquierda partidista, la cual instaló en la capital del país su bastión político más importante.

A pesar de la adopción del voto directo como fuente de legitimidad de las autoridades locales, la autonomía de la capital de la república siguió limitada por las facultades que conservaron los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales. El presidente de la república preservó atribuciones sustantivas, entre ellas: proponer al Senado al sustituto del jefe de gobierno en casos de remoción, proponer al Congreso los montos de endeudamiento del DF y autorizar los nombramientos del servidor público a cargo de la seguridad pública y del procurador de justicia, ambos realizados por el jefe de gobierno.

De igual forma, el Congreso de la Unión mantuvo la facultad para legislar sobre las materias que no estuvieran conferidas al Poder Legislativo local, la deuda pública, el Estatuto de Gobierno y la remoción del jefe de gobierno por causas que alteraran las relaciones con los poderes de la Unión y el orden público.

El jefe de gobierno del Distrito Federal fue revestido de nuevas atribuciones que anteriormente ejercía el Ejecutivo federal, como promulgar y observar las leyes expedidas por el Legislativo local, ejercer la dirección de los servicios de seguridad pública y presentar la iniciativa de Ley de Ingreso y el Presupuesto de Egresos de la Ciudad.



La ARDF se convirtió en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y se le dotó de nuevas facultades, entre las que se destacan:

- Analizar y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.
- Establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- Formular observaciones al programa general de desarrollo del DF remitido por el jefe de gobierno.
- Expedir la normatividad electoral aplicable.
- Legislar en las materias civil y penal, la organización y funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la participación ciudadana, la defensoría de oficio, el registro público de la propiedad y el comercio.
- Legislar sobre planeación del desarrollo, adquisiciones y obras públicas, estacionamientos y bienes inmuebles patrimonio de la Ciudad.
- Recibir los informes de las instituciones de seguridad, procuración de justicia, protección de derechos humanos y de contraloría.
- Citar a servidores públicos para comparecer sobre los asuntos de su competencia.
- Analizar los informes de cumplimiento presupuestal y programáticos del gobierno local.
- Ratificar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Remover a los jefes delegacionales por causas graves.
- Analizar los informes de gobierno de los delegados.

En términos generales, la ALDF se fortaleció y consolidó como el Poder Legislativo de la capital, pero sin asumir las mismas atribuciones que los Congresos de los estados de la república. Para empezar, estaba impedida de reformar el Estatuto de Gobierno. Tampoco podría promulgar una constitución local y se le excluyó del Constituyente Permanente; es decir, no se le dio voz ni voto en las reformas a la Constitución federal. Otra deficiencia heredada del Poder Legislativo fue la introducción de la cláusula de gobernabilidad que propiciaba la creación de mayorías artificiales.

En síntesis, la reforma de 1996 fue profunda, pero no definitiva. Su principal logro fue la restitución del derecho al voto de quienes habitan la Ciudad en la elección de sus autoridades, suprimido 68 años atrás. En términos de autonomía, el DF fue discriminado en comparación con el resto de las entidades federativas que, entre otras consecuencias, le impedía darse una constitución propia. Tendrían que pasar dos décadas para una nueva reforma que terminara con esta anomalía constitucional.

## CAPÍTULO 3

### La reforma política de 2016

Desde la llamada reforma definitiva de 1996, la reforma política del DF durmió el sueño de los justos hasta que en 2012, en el contexto de la segunda alternancia en la presidencia de la república de nuestro país, se dieron nuevamente las condiciones para retomar este tema. El 2 de diciembre de ese año, al día de siguiente de su toma de protesta, Enrique Peña Nieto convocó a las fuerzas políticas a la suscripción de un acuerdo político nacional, con el fin de definir una agenda de reformas pendientes junto al compromiso de las partes para llevarlas a cabo. A este instrumento de concertación política en el que concurren el gobierno de la república y los tres principales partidos políticos nacionales se le conoció como Pacto por México.<sup>37</sup>

El Pacto por México estableció como compromiso número 91 “la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal”. Desde ese momento, se estableció que la siguiente reforma tendría que abarcar, al menos, la definición del nombre de la capital como Ciudad de México, crear una

<sup>37</sup> Para conocer un poco más sobre el Pacto por México, se recomienda Francisco Guerrero y Juan Carlos Amador, *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso Pacto por México*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016.

constitución propia para el Distrito Federal (*sic*), revisar las facultades del jefe de gobierno y de la ALDF, presentar un esquema de gobiernos colegiado con representación plural, semejante a los ayuntamientos y definir un esquema que considere su carácter de capital de la república.<sup>38</sup>

Como era previsible, esta reforma fue promovida activamente por el gobierno del DF y las bancadas del Partido de la Revolución Democrática en el Congreso de la Unión, especialmente en el Senado, que fungió como cámara de origen. Ahí, las comisiones dictaminadoras consideraron nueve iniciativas, presentadas por diversos grupos parlamentarios entre 2010 y 2014.

El 28 de abril de 2015, la Cámara de Senadores aprobó la reforma constitucional en materia de reforma política de la Ciudad de México. La Cámara de Diputados la aprobó con modificaciones el 9 de diciembre de 2015 y, seis días después, la minuta correspondiente fue avalada en sus términos por el Senado y turnada al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.

El 29 de enero de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se declaran reformadas o derogadas diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de la reforma política de la Ciudad de México. En total, esta reforma modificó 52 artículos e incluyó 17 artículos transitorios.

Si el principal mérito de la reforma de 1996 fue la restitución del derecho al voto de los capitalinos, el de la reforma de 2016 fue el reconocimiento de la autonomía de la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión. A partir del año 2016,

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 192.

la capital de la república dejó de llamarse Distrito Federal y adoptó el nombre de Ciudad de México (conocida también como CDMX) y, lo más importante, es que podría finalmente darse su propia constitución.

Es importante aclarar que la reforma no reconoció a la Ciudad de México como estado de la federación. En lugar de eso, se le definió como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y se precisó que adoptará una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y laica, de manera similar a lo señalado en el Artículo 115 constitucional para los estados. En otras palabras, la Ciudad de México mantiene un régimen de excepción constitucional, pero adquirió mayores facultades para decidir con autonomía sobre su régimen interior y su organización política y administrativa.<sup>39</sup>

La reforma de 2016 continuó la tendencia de las de 1986, 1993 y 1996 de reducir las facultades de los poderes federales y aumentar las de los poderes locales. De esta manera, se eliminó la facultad del Congreso de la Unión para expedir y modificar el Estatuto de Gobierno del DF. Se estipuló que cada año la Cámara de Diputados, en el marco de la aprobación del Presupuesto de Egresos, debía destinar recursos especiales para la capital de la república (el Fondo de Capitalidad). Por su parte, el Senado de la República perdió la facultad para designar al sustituto del jefe de gobierno de la Ciudad de México en caso de falta absoluta.

Asimismo, la reforma dispuso que el Congreso de la Unión deberá expedir una legislación de desarrollo metropolitano que

<sup>39</sup> Jacqueline Peschard, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

ordenará las acciones en materia de asentamientos humanos, protección del medio ambiente, preservación del equilibrio ecológico, transporte, agua potable, drenaje y seguridad pública, entre otras, con el fin de generar esquemas de coordinación para la prestación de servicios públicos en la zona metropolitana del Valle de México, una región del país conformada por las 16 delegaciones de la Ciudad de México, 69 municipios del estado de México y uno de Hidalgo, en la que residen 20.1 millones de personas que equivalen a 15 por ciento de la población nacional.<sup>40</sup>

La Presidencia de la República perdió la facultad de designar al secretario de Seguridad Pública local, aunque conservó la atribución para removerlo en caso de causas graves.

El principal efecto del reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de México consistió en que, por primera vez en su historia, se le otorgó la potestad para darse una constitución local. Desde la propia reforma constitucional se instituyó un conjunto de disposiciones dogmáticas y orgánicas que la constitución de la Ciudad de México debía prever.

En la parte dogmática se instituyó que la constitución política de la Ciudad de México establecería las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el Artículo 1o de la Constitución federal. En el siguiente capítulo veremos cómo la Constitución de la Ciudad amplió este marco de derechos para las y los habitantes de la capital.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>41</sup> Secretaría de Gobernación, “DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.

En la parte orgánica, se reprodujeron algunos de los preceptos aplicables para los estados de la república; por ejemplo, la forma de gobierno. También se refrendaron otras disposiciones ya conocidas, como la división de los tres poderes que ya conocemos.<sup>42</sup>

En este orden de ideas, se instituyó que el Poder Legislativo se depositará en la Legislatura local, que contará entre otras atribuciones, con la de revisar la cuenta pública, la aprobación del Presupuesto de Egresos y formar parte del órgano revisor de la Constitución. Como se recordará, antes de la reforma, la opinión de la ALDF no era tomada en cuenta en la aprobación de reformas constitucionales. También se replicó el candado para la subrepresentación y sobrerrepresentación estipulado en el Artículo 54 constitucional para el Congreso general, al establecer que ningún partido político podrá tener un número de diputaciones que represente un porcentaje del total de la Legislatura local superior o inferior a 8 por ciento de la votación total emitida.<sup>43</sup>

El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México se le confirió al jefe de gobierno, quien ejercerá el cargo por un periodo no mayor de seis años, asumiendo directamente la dirección de las instituciones de seguridad en la entidad.

Con respecto al Poder Judicial, se estableció que éste se depositará en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y en los juzgados y tribunales que para tal efecto establezca la Constitución. Por otro lado, se previó que la Ciudad de México contará con los organismos

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Peschard, *op. cit.*, p. 12.

constitucionales autónomos que prevé la Constitución federal para las entidades federativas.

Como se puede apreciar, una parte considerable de la reforma política de 2016 hizo extensivo el contenido de la Constitución federal vigente y reafirmó principios anteriores que ahora serán aplicables para la Ciudad de México en su calidad de entidad federativa. Pero la reforma de 2016 también presentó grandes innovaciones, de las cuales se espera que marquen una diferencia notable en la manera de ejercer y concebir el ejercicio de gobierno en la Ciudad de México.

En ese sentido, uno de estos cambios fundamentales apunta hacia la descentralización pública en la capital a través de la creación de las alcaldías, que sustituyen a las delegaciones como figuras de gobierno en las demarcaciones de la ciudad. Antes de esta reforma, las demarcaciones eran gobernadas por un esquema personal y sin mecanismos formales de rendición de cuentas. Ahora, se tendrá un sistema colegiado, llamado concejo, que promueve los contrapesos y la rendición de cuentas en la esfera de gobierno más próxima a la población. El modelo parte de una premisa sencilla: el alcalde gobierna y ejecuta, mientras que el concejo supervisa y fiscaliza.

Las alcaldías son órganos políticoadministrativos integrados por un alcalde y por un concejo de entre 10 y 15 miembros. Todos los integrantes de las alcaldías serán electos por el voto de la ciudadanía mediante votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años, con posibilidad de reelegirse por un periodo adicional, en un esquema parecido al de los ayuntamientos en los estados.



## Asamblea Constituyente: institución fundacional

Lo más relevante que se devino de la reforma política de la Ciudad de México se refiere a la creación de la Asamblea Constituyente, un órgano colegiado formado por 100 integrantes honorarios, quienes tuvieron en sus manos la responsabilidad histórica de discutir y aprobar la primera constitución política de la capital de nuestro país.

De los 100 integrantes, se dispuso que 60 fueran electos por la ciudadanía mediante el principio de representación proporcional, en una elección celebrada el 5 de junio de 2016. Los 40 restantes fueron designados por el presidente de la república, el jefe de gobierno y las Cámaras del Congreso de la Unión, según la siguiente proporción:<sup>44</sup>

- Seis miembros designados por el presidente de la república.
- Seis miembros designados por el jefe de gobierno de la Ciudad de México.
- Catorce senadores y 14 diputados federales, todos ellos designados por el voto de las dos terceras partes del quórum de la Cámara, a propuesta de la Junta de Coordinación Política respectiva.

<sup>44</sup> La conformación de la Asamblea Constituyente fue motivo de un intenso debate político en torno a la legitimidad democrática de este órgano. De acuerdo con Encinas, Castellanos y Orozco, las críticas centrales eran tres: se trató de un proceso controlado por las élites de los partidos políticos; la designación de los 40 diputados constituyentes por parte del Ejecutivo y el Legislativo Federal reprodujo la injerencia de la federación sobre la vida política local; y la sobrerrepresentación y la subrepresentación que originaría la designación de constituyentes por una vía diferente al voto popular. Alejandro Encinas, Roberto Castellanos y Ernesto Orozco, “La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, ¿cómo, ¿cuándo y para qué?”, *Temas Estratégicos*, 2016, México, núm. 33, mayo de 2016, p. 16.

En los artículos transitorios se estableció que la Asamblea Constituyente ejercería en forma exclusiva todas las funciones de poder constituyente para la Ciudad de México y la elección para su conformación se realizó el primer domingo de junio de 2016 para instalarse el 15 de septiembre de ese año; se debía aprobar la *Constitución Política de la Ciudad de México* a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes del quórum.

El 5 de junio de 2015 se llevaron a cabo las elecciones para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Desafortunadamente, la participación electoral de la ciudadanía en esta jornada fue ínfima: de los 7.5 millones de los posibles votantes, únicamente participó 25%, lo que deja de tarea colectiva e institucional una seria reflexión sobre el aprovechamiento de los derechos políticos en la capital. Ninguna de las fuerzas políticas alcanzó los votos suficientes para obtener mayoría en este órgano creado ex profeso para discutir y aprobar la Constitución de la Ciudad.

La Asamblea Constituyente se instaló el 1o de septiembre de 2016.<sup>45</sup> Ese mismo día, el jefe de gobierno remitió el proyecto de la constitución política de la Ciudad de México para ser analizado, discutido y aprobado por los constituyentes.

No pocos dudaron de la capacidad y la voluntad política de los actores para lograr que se aprobara la constitución antes de la fecha límite. En realidad, en los planteamientos y

<sup>45</sup> La Asamblea Constituyente se conformó por 99 diputados, ya que el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) renunció al lugar que le correspondía designar en la Cámara de Diputados, como una protesta por el método de designación que siempre crítico por su carácter antidemocrático.

propuestas de los partidos prevalecían las coincidencias sobre las divergencias.<sup>46</sup>

La Asamblea Constituyente celebró 21 sesiones plenas. Se presentaron 544 iniciativas de diputados constituyentes y 978 propuestas ciudadanas.<sup>47</sup> Entre el 19 de diciembre de 2016 y el 31 de enero de 2017, la Asamblea Constituyente realizó 361 votaciones nominales en las que quedaron aprobados tanto el texto constitucional como sus artículos transitorios.

Finalmente, el 5 de febrero de 2017, el jefe de gobierno publicó la *Constitución Política de la Ciudad de México*, misma que trataremos en el siguiente capítulo.

<sup>46</sup> César Alejandro Giles Navarro, “Coincidencias y divergencias rumbo a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”, *Revista Pluralidad y Consenso*, 2015, México, vol. 6, núm. 28, abril-junio de 2015.

<sup>47</sup> Unidad para la Reforma Política de la CDMX, “Constitución Política de la Ciudad de México. Antecedentes y Avances fundamentales”, *Coordinación General de asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México*, s/f, <[http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/images/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_CDMX\\_antecedentes\\_Es.pdf](http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/images/constitucion_cdmx/Constitucion_CDMX_antecedentes_Es.pdf)>, 15 de abril de 2018.



## CAPÍTULO 4

# La Constitución Política de la Ciudad de México

La *Constitución Política de la Ciudad de México*, publicada el 5 de febrero de 2017 en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, consta de 71 artículos agrupados en ocho títulos que, a vuelo de pájaro, se verían como en el siguiente esquema:

### Presentación esquemática de la Constitución de la Ciudad

<p><i>Título primero</i> <i>Disposiciones generales</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Definición de la Ciudad de México.</li><li>• Naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural.</li><li>• Principios rectores.</li></ul>	<p><i>Título segundo</i> <i>Carta de derechos</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Normas y garantías de los derechos humanos.</li><li>• Derechos humanos.</li></ul>
<p><i>Título tercero</i> <i>desarrollo sustentable de la ciudad</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollo y planeación democrática.</li><li>• Ordenamiento territorial.</li><li>• Política social y política económica.</li><li>• Patrimonio de la Ciudad.</li><li>• Coordinación metropolitana.</li><li>• Ciudad global.</li><li>• Hacienda pública.</li></ul>	<p><i>Título cuarto</i> <i>de la ciudadanía y el ejercicio democrático</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Derechos y deberes.</li><li>• Ciudadanía.</li><li>• Democracia directa, participativa y representativa.</li></ul>

<b><i>Título quinto de la distribución del poder</i></b>	<b><i>Título sexto del buen gobierno y la buena administración</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poderes locales.</li> <li>• Seguridad ciudadana y procuración de justicia.</li> <li>• Órganos autónomos.</li> <li>• Alcaldías.</li> <li>• Concejos.</li> <li>• Cabildo.</li> <li>• Ciudad pluricultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública.</li> <li>• Sistema anticorrupción.</li> <li>• Régimen de responsabilidades: administrativas, políticas, penales, patrimoniales.</li> </ul>
<b><i>Título séptimo del carácter de capital de los estados unidos mexicanos</i></b>	<b><i>Título octavo de la estabilidad constitucional</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen de capitalidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas a la Constitución.</li> <li>• Progresividad constitucional</li> </ul>

Asimismo, desarrolla 39 artículos transitorios en los que se definen los plazos para la entrada en vigor del texto constitucional y las fechas límite para la expedición de leyes secundarias y otras adecuaciones legislativas.

La *Constitución Política de la Ciudad de México* no sólo consagró en un pacto político las conquistas alcanzadas por la capital de la república en el curso de su democratización, sino que, al ser la primera constitución del siglo XXI, incorporó otros elementos de reciente adopción en el sistema jurídico mexicano. De este modo, la Constitución de la Ciudad plasmó el nuevo paradigma de derechos humanos instituido en la carta magna en junio de 2011 y cumplió la misión de adecuar el texto constitucional en función de las más recientes reformas aprobadas por el Constituyente Permanente; por ejemplo, las que dieron forma a los sistemas nacionales de Transparencia y Anticorrupción, el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y la legislación en materia de disciplina financiera en entidades federativas y municipios, tan sólo por nombrar algunas de las reformas constitucionales que, por

cierto, también fueron facilitadas por el mecanismo del Pacto por México. Todo lo anterior fue un factor que influyó en el tamaño de esta Constitución.

## ¿Qué tan extensa es la Constitución de la Ciudad?

Esta Constitución parece haber seguido la tendencia hacia el engrosamiento de los textos constitucionales, al colocarse como la más extensa de todas las constituciones locales, sumando un total de 58 679 palabras, sin contar los transitorios. Al mismo tiempo, es la segunda que tiene la menor cantidad de artículos, con 71, sólo por encima de la de Querétaro, que tiene 40. Este fenómeno se puede observar en el siguiente cuadro comparativo.

### Extensión de las constituciones de las entidades federativas Sin considerar artículos transitorios

<i>Entidad federativa</i>	<i>Artículos</i>	<i>Palabras en su Constitución</i>
Aguascalientes	95	22,575
Baja California	113	22,408
Baja California Sur	167	19 070
Campeche	132	23 998
Chiapas	125	27 982
Chihuahua	203	33 862
Ciudad de México	71	58 679
Coahuila	198	39 709

<i>Entidad federativa</i>	<i>Artículos</i>	<i>Palabras en su Constitución</i>
Colima	147	28 367
Durango	183	27 187
Guanajuato	147	29 364
Guerrero	200	36 438
Hidalgo	159	29 452
Jalisco	119	18 890
Estado de México	149	29 015
Michoacán	165	25 159
Querétaro	40	15 100
Morelos	151	33 028
Nayarit	139	24 471
Nuevo León	153	23 883
Oaxaca	142	43 581
Puebla	143	26 167
Quintana Roo	169	44 126
San Luis Potosí	139	25 169
Sinaloa	159	34 339
Sonora	165	29 186
Tabasco	84	32 656
Tamaulipas	167	32 858
Tlaxcala	121	23 653
Veracruz	84	25 199
Yucatán	109	28 938
Zacatecas	167	32 719

Fuente: elaboración propia con datos de las constituciones políticas estatales vigentes obtenidas de sus respectivos Congresos locales



La extensión de la Constitución de la Ciudad hace imposible resumir en este espacio siquiera sus principales componentes. Sólo con la intención de animar a la ciudadanía a leerla, en las siguientes líneas se presentan algunos elementos que reflejan la riqueza jurídica y política del texto constitucional aprobado en 2017.

## Definición jurídica de la Ciudad

En este apartado se instituye que la Ciudad de México es la entidad de la federación que es la capital de la república y sede de los poderes federales. Asimismo, se reconoce el principio de soberanía popular y las modalidades de democracia representativa, directa y participativa, precisando que éstas tienen el fin de preservar, ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad. También se reafirma que la Ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.<sup>48</sup>

Para efectos de la construcción del futuro, se señala que la Ciudad impulsa la sociedad del conocimiento, la educación integral e inclusiva, la investigación científica, la innovación tecnológica y la difusión del saber.

Por otro lado, se establece que la Ciudad es intercultural, con una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural

<sup>48</sup> Para la elaboración de este apartado se consultó, además de la Constitución Política de la Ciudad, Jaime Cárdenas, *La Constitución de la Ciudad de México, Análisis crítico*. México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017; y Unidad para la Reforma Política de la CDMX, *op. cit.*

sustentada en sus habitantes y sus pueblos y barrios originarios, históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes.

La Constitución define la dignidad humana como principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Además, instituye como principios rectores el respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente y la protección y conservación del patrimonio cultural y natural.

## Carta de derechos

La parte dogmática se ubica entre el Artículo 4 y el 14. Además de recuperar los enunciados del Artículo 1º de la Constitución federal, la Constitución de la Ciudad reconoce un amplio catálogo de derechos que la reafirman como garantista y progresista. Además, se instituye que los derechos humanos conforman el parámetro de regularidad constitucional local, lo que significa que, ante cualquier conflicto o controversia, se deberá favorecer a las personas y el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Se precisa que los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de

responsabilidad común. También se añade que los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles.

La Ciudad de México se asume como garantista al disponer que las autoridades adoptarán las medidas que sean necesarias y emplear todos sus recursos para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución. En ese sentido, se agrega que el ejercicio de los impuestos se regirá por el cumplimiento de los derechos.

## Derechos humanos

La Constitución reconoce como derechos humanos, entre otros, a los siguientes:

- A la autodeterminación personal.
- A la integridad.
- A la identidad y a la seguridad jurídica.
- A las familias.
- Derechos sexuales y reproductivos.
- A la muerte digna.
- A defender derechos.
- A la vivienda.
- A la salud.
- Al agua y a su saneamiento.
- Al trabajo.
- Al desarrollo sustentable.

## Ciudad democrática

La Ciudad se afirma como democrática al reconocer el derecho a la buena administración pública, las libertades de reunión, asociación y expresión, el derecho a la información pública y la protección de datos personales.

## Ciudad educadora y del conocimiento

Se reconocen el derecho a la educación, a la ciencia y a la innovación tecnológica, los derechos culturales y el derecho al deporte.

## Mínimo vital

Si bien no se lograron los consensos para instituir el derecho a la renta básica, quedó establecido que las autoridades adoptarán medidas necesarias para erradicar las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales. En ese sentido, se instituyó que todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna.

Además, se reconoce el derecho al cuidado, entendido como sustento de la vida y generador de elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad.

## Ciudad incluyente

Se garantiza la atención prioritaria a las personas que, debido a la desigualdad estructural, enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

## Derecho a la ciudad, habitable y segura

La Constitución reconoce el derecho a la Ciudad, definido como el uso y el usufructo pleno y equitativo de la misma, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

Otro aspecto innovador en este rubro es el reconocimiento de los animales como seres sintientes que, por lo tanto, deben recibir un trato digno. Se instituyó que toda persona tiene derecho al uso pacífico de la vía pública y que los espacios públicos son bienes comunes.

También se instituyó el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad, otorgando prioridad a los peatones y conductores de vehículos no motorizados.

## Sistema Integral de Derechos Humanos

Una de las innovaciones de la Constitución es la creación del Sistema Integral de Derechos Humanos para garantizar la

efectividad de los derechos de todas las personas. En este sistema concurrirán la jefatura de gobierno, el Poder Judicial local, el Congreso de la Ciudad, el Cabildo, representantes de organizaciones de la sociedad civil y representantes de instituciones de educación superior. El sistema se encargará de elaborar diagnósticos y reunir estadísticas e indicadores que sirvan de base para asegurar la progresividad y no regresividad en el ejercicio de los derechos humanos.

## Instrumentos de planeación para la ciudad

Para efectos de la planeación de la Ciudad, la Constitución define los instrumentos siguientes por orden de jerarquía:

- El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México.
- El Programa de Gobierno de la Ciudad de México.
- El Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía.
- Los programas especiales e institucionales.
- Los programas de gobierno de las alcaldías.
- Los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

## Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México

Del mismo modo, para efectos de planeación, se ordena la creación de un organismo público dotado de autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio,

que se encargará de la elaboración y seguimiento del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial. Dicho organismo se llamará Instituto de Planeación Democrática y de Prospectiva de la Ciudad de México y estará integrado por una junta de gobierno, un director general, un directorio técnico y un consejo ciudadano. Además de formular los principales instrumentos de planeación de la Ciudad, el instituto administrará un sistema de información estadística y geográfica, público, asequible y transparente, el cual será utilizado para elaborar los diagnósticos y estudios requeridos por los procesos de planeación y prospectiva. Del mismo modo, elaborará un sistema de indicadores para la planeación.

## Ordenamiento territorial

La Constitución define el ordenamiento territorial como la utilización racional del territorio y los recursos de la Ciudad de México; tiene como propósito crear y preservar un hábitat adecuado para las personas y todos los seres vivos. Incluye disposiciones en materia de medio ambiente, gestión sustentable del agua, regulación del suelo, desarrollo rural, vivienda, infraestructura física y tecnológica, espacio público y movilidad y accesibilidad.

## Bienestar social y economía distributiva

El texto constitucional precisa que la política social establecerá y operará un sistema general de bienestar social

articulado, incluyente, participativo y transparente vinculado a la estrategia de desarrollo redistributivo, al que concurrirán las instancias encargadas de las materias correspondientes.

En cuanto a la política económica, se precisa que tendrá como objetivo el aumento en los niveles de bienestar de la población, la promoción de la inversión y la generación de empleos, respetando los derechos y promoviendo la expansión de las libertades económicas, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el desarrollo sustentable y la promoción de la competitividad de la ciudad.

## Hacienda pública

La Constitución consigna que la hacienda de la Ciudad se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera. Asimismo, señala que los ingresos se integran por las contribuciones, productos y aprovechamientos que el Congreso de la Ciudad establezca, el financiamiento aprobado por el Congreso de la Unión y las participaciones, aportaciones, transferencias u otros ingresos de origen federal por cualquier concepto, los rendimientos de los bienes que pertenezcan a la Ciudad y cualquier otro ingreso que en su derecho le corresponda. En cuanto a los egresos, se estipula que deberán apegarse estrictamente a los objetivos y metas establecidos en el Plan General y los programas de desarrollo.

Las alcaldías contarán con ingresos por concepto de participaciones, aportaciones y demás ingresos de procedencia



federal los recursos de aplicación automática que generen; las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México; y los ingresos provenientes del fondo de capitalidad. Además, contarán con autonomía para el ejercicio presupuestal.

## Ciudadanía y ejercicio democrático

La Constitución define un conjunto de deberes ciudadanos; entre ellos: ejercer y respetar los derechos humanos, conocer las disposiciones de la Constitución, contribuir al gasto público, denunciar delitos, ser solidario con la comunidad, promover la defensa del interés general sobre el interés particular y participar en la vida política de la ciudad.

Por otro lado, se reconocen las figuras de:

- Democracia directa. En donde se ubican los procedimientos de iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana y consulta popular.
- Democracia participativa. Rubro en el que se encuentran las acciones de gestión, evaluación y control de la función pública y el presupuesto participativo.
- Democracia representativa. En la que se regulan las candidaturas sin partido y los partidos políticos.

## Poder Legislativo

Se instituye que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Ciudad de México, el cual se integrará por 66

diputaciones, 33 de ellas electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 33 según el principio de representación proporcional. Al Congreso de la Ciudad se le reconocen como competencias legislativas: expedir y reformar leyes, legislar sobre los poderes de la ciudad y las alcaldías, proponer leyes ante el Congreso de la Unión, ser parte del poder revisor de la Constitución, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, aprobar los instrumentos de planeación de la Ciudad, y autorizar las salidas del jefe de gobierno del territorio nacional y promover la conformación del parlamento metropolitano, entre otras. El Congreso de la Ciudad celebrará dos periodos de sesiones ordinarias: el primero, del 1o de septiembre al 15 de diciembre, el cual se extiende al 31 cuando se elija al jefe de gobierno; y el segundo, del 1 de febrero al 31 de mayo.

## Poder Ejecutivo

Las modificaciones más relevantes en la jefatura de gobierno de la Ciudad de México fueron la toma de protesta el 5 de octubre y el nombramiento y remoción libres del secretario de Seguridad Pública sin el aval del presidente de la república.

En este apartado se especifica que la administración pública de la Ciudad será centralizada y paraestatal, y se regirá bajo los principios de la innovación, atención ciudadana, gobierno abierto, integridad y plena accesibilidad con base en diseño universal. Además, se incorpora la figura de gobierno de coalición.

## Poder Judicial

El Poder Judicial de la Ciudad de México experimentó cambios que en el futuro inmediato podrían repercutir en la organización y funcionamiento de este poder en el ámbito federal. Las principales innovaciones fueron: la separación de la función jurisdiccional respecto de la administrativa, al disponer que el presidente del Tribunal de Justicia dejará de ser el titular del Consejo de la Judicatura; la presentación de tímidos mecanismos de constitucionalismo popular, con la creación del Consejo Judicial Ciudadano, el cual participará en el nombramiento de los consejeros de la judicatura y el fiscal general de justicia; y la creación de un tribunal constitucional que velará por el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución.

## Seguridad ciudadana y la procuración de justicia

En la Constitución se optó por emplear el concepto de seguridad ciudadana, en vez del de seguridad pública, para poner énfasis en la protección de los derechos humanos. Asimismo, se establecen las bases de la coordinación local y nacional en materia de seguridad y se precisa que los modelos policíacos en la ciudad son de proximidad e investigación.

La fiscalía general de la Ciudad de México será un órgano constitucional autónomo que realizará la función de ministerio público. El fiscal durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto por un periodo adicional. Aquí la principal novedad es que el fiscal es nombrado por el Congreso a partir

de una terna presentada elegida por un consejo judicial ciudadano. Este órgano de representación ciudadana honorario se constituirá por 11 miembros elegidos por una mayoría calificada en el Congreso local, previa convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales.

## Órganos autónomos

La Constitución de la Ciudad prevé los mismos órganos autónomos que la Constitución federal. Destaca la creación Consejo de Evaluación de la Ciudad, una especie de Coneval para la Ciudad, que podrá emitir recomendaciones de política pública al gobierno central y a las alcaldías.

## Alcaldías

La Constitución descentraliza diversas facultades que antes sólo correspondían al gobierno de la Ciudad para que las autoridades centrales intervengan de manera solidaria. Para eso, se definen las competencias de las alcaldías, entre las que se encuentran el gobierno y régimen interior; la obra pública y el desarrollo urbano; servicios públicos; movilidad, vía pública; espacio público; seguridad ciudadana; desarrollo económico y social; educación, cultura y deporte; protección al medio ambiente; asuntos jurídicos; rendición de cuentas y participación social; reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; y alcaldía digital.

Los concejos de las alcaldías supervisarán y evaluarán las acciones de gobierno, controlarán ejercicio del gasto público y participarán en la aprobación del Proyecto de Presupuesto.

Por otro lado, se precisan los criterios para la integración del número de integrantes de las alcaldías, de acuerdo con el tamaño de la población de cada demarcación.<sup>49</sup> Con base en estos criterios, la integración de las alcaldías quedaría de la siguiente manera:

<i>Demarcación</i>	<i>Población</i>	<i>Composición de la alcaldía</i>
Azcapotzalco	400 161	Alcalde y 12 concejales
Coyoacán	608 479	Alcalde y 15 concejales
Cuajimalpa	199 224	Alcalde y 10 concejales
Gustavo A. Madero	1 164 477	Alcalde y 15 concejales
Iztacalco	390 348	Alcalde y 12 concejales
Iztapalapa	1 827 868	Alcalde y 15 concejales
La Magdalena Contreras	243 886	Alcalde y 10 concejales
Milpa Alta	137 927	Alcalde y 10 concejales
Álvaro Obregón	749 982	
Tláhuac	361 593	Alcalde y 12 concejales
Tlalpan	677 104	
Xochimilco	415 933	Alcalde y 12 concejales
Benito Juárez	417 416	Alcalde y 12 concejales
Cuauhtémoc	532 553	Alcalde y 15 concejales
Miguel Hidalgo	364 439	Alcalde y 12 concejales
Venustiano Carranza	427 263	Alcalde y 12 concejales

Fuente: elaboración propia con información de Inegi<sup>50</sup>

<sup>49</sup> El Artículo 53 señala que en las demarcaciones con hasta 300 mil habitantes, las alcaldías se integrarán por su titular y 10 concejales; en las demarcaciones con más de 300 mil habitantes y hasta 500 mil, se integrarán por su titular y 12 concejales; y en las demarcaciones con más de 500 mil habitantes, se integrarán por su titular de la misma y 15 concejales.

<sup>50</sup> Inegi, Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, <[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/anuarios\\_2017/702825094683.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/anuarios_2017/702825094683.pdf)>, 27 de abril de 2018.

## Cabildo de la Ciudad

Con la finalidad de mejorar la coordinación entre las autoridades de gobierno de la Ciudad, se crea el Cabildo, una instancia de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión conformada por el jefe de gobierno y los alcaldes.

## Pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas

La Constitución reconoce la composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de la Ciudad de México y se definen los derechos de los pueblos originarios y de las comunidades indígenas residentes.

## Buen gobierno y buena administración

Se precisa que el derecho a la buena administración se garantiza a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente, que procure el interés público y combata la corrupción. En este apartado se instituye al Sistema Anticorrupción, replicando el modelo nacional previsto en la Constitución federal.

Una de las innovaciones de la Constitución de la Ciudad que vale la pena subrayar es la eliminación del fuero de los servidores públicos.

## Régimen de capitalidad

La Constitución prevé que la Ciudad recibirá un fondo de capitalidad como una especie de contribución por albergar los poderes federales y brindar las condiciones necesarias para su funcionamiento. Cada año, la Cámara de Diputados, en el marco de la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación, debe prever recursos para dicho fondo.

## Estabilidad constitucional

Finalmente, la Constitución instituye el mecanismo para llevar a cabo reformas a su contenido, estipulando que se requerirá el voto de las dos terceras partes de quienes estén presentes en el Congreso de la Ciudad. Además, abre la posibilidad de que se celebren referéndums para ratificar, mediante el voto popular, las reformas constitucionales, siempre y cuando así lo soliciten esas dos terceras partes.

En última instancia, introduce el principio de progresividad constitucional, que señala que los derechos y libertades reconocidos en la Ciudad son susceptibles de reformarse para ampliar, proteger y garantizar los derechos de las personas, nunca en su menoscabo.

## Artículos transitorios

En los artículos transitorios se establece que la *Constitución Política de la Ciudad de México* entrará en vigor el 17 de

septiembre de 2018, con excepción de la regulación en materia electoral, cuya aplicación fue inmediata. La ley constitucional en materia de derechos humanos entrará en vigor el 1o de febrero de 2019. La ley sobre la Comisión de Derechos Humanos local y sobre el Sistema Integral de Derechos Humanos deberá expedirse a más tardar el 30 de abril de 2019. Las leyes relativas al Poder Legislativo entrarán en vigor el 17 de septiembre de 2018; las del Poder Ejecutivo, el 5 de diciembre del mismo año; y las del Poder Judicial, el 1o de junio de 2019.

El Consejo Judicial Ciudadano deberá estar constituido a más tardar el 31 de diciembre de 2018. La legislación en materia de planeación entrará en vigor a más tardar el 30 de abril de 2019 y el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva deberá funcionar antes del 1o de julio de 2019. El Plan General de Desarrollo por 20 años entrará en vigor el 1o de enero de 2020 y el Programa de Ordenamiento Territorial, el 1o de enero de 2021.

La Fiscalía General de Justicia deberá empezar sus operaciones a más tardar el 31 de mayo de 2019, mientras que leyes de los órganos autónomos deberán expedirse antes del 30 de abril de 2019. El Congreso local, dentro del año siguiente a su instalación, deberá expedir una ley para regular a la policía de proximidad y otra en materia de remuneraciones y austeridad.



## Reflexiones finales

Por primera vez en la historia, quienes habitamos la Ciudad de México tenemos una Constitución política propia. Este hecho sin precedentes largamente anhelado no debe pasar inadvertido para la ciudadanía.

Este cuaderno busca ofrecer un contexto de significado para explicar y valorar esta norma fundamental, además de elementos para conocerla; consagra la lucha de generaciones enteras por el derecho de sus habitantes a tomar sus propias decisiones sobre los asuntos que les afectan.

La Constitución política no significa el fin de las discusiones sobre el régimen interior y el modelo de organización políticoadministrativa de la Ciudad. Ciertamente, durante muchos años fue concebida como un puerto de llegada en el proceso de democratización de la capital de la república. Ahora, esta ley suprema se nos revela como un sólido punto de partida para seguir construyendo instituciones democráticas y mejores condiciones de vida en el provenir.

En ese sentido, podría decirse que la promulgación del texto constitucional inaugura una nueva etapa para el desarrollo político, social y económico de la capital de la

república, cuyo desenlace dependerá de todos nosotros, de la conciencia histórica que asumamos y de las acciones que llevemos a cabo como miembros de esta comunidad política.

Antes de la Constitución, la reforma política de la capital era un asunto que dependía de la gracia de los poderes federales. Hoy, es un asunto exclusivamente de nosotros. Esta es una diferencia notable producto de las conquistas democráticas que no debemos demeritar con actitudes apáticas, escépticas e indiferentes.

En ese tenor, uno de los principales obstáculos que enfrenta la materialización de los objetivos constitucionales es el escepticismo de los ciudadanos sobre sus alcances y beneficios. Una encuesta realizada por un diario de circulación nacional tan sólo unos días después de la publicación del texto constitucional reveló que, aunque ocho de cada 10 capitalinos sabían que ya existía una Constitución local, la mayoría no creía que con eso habría mayores libertades, una mejor calidad de vida, más seguridad pública o menor opacidad en la administración pública, tan sólo por nombrar algunos de los problemas que afectan en su día a día las y los capitalinos.<sup>51</sup>

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), los principales problemas percibidos por quienes habitan la Ciudad de México, en el contexto de la discusión y aprobación de la Constitución, eran la inseguridad, la corrupción, el aumento de precios, el desempleo, la falta de castigo a delincuentes, la educación, la salud, la

<sup>51</sup> Alejandro Moreno, “Capitalinos, con poco optimismo en la Constitución de CDMX”, *El Financiero*, 2017, México, 22 de febrero de 2017.

escasez de agua, la pobreza, el narcotráfico y los desastres naturales.<sup>52</sup>

¿La Constitución de la Ciudad puede hacer una diferencia en la solución a los problemas que afectan a los capitalinos? La respuesta a esta pregunta es afirmativa, pero esto no significa que la Constitución vaya a resolver de forma inmediata y para siempre nuestros problemas. Si ésta es la expectativa que se tiene de la Constitución, seguramente terminaremos decepcionados.

En el lado opuesto a la apatía, la demagogia identifica la Constitución como la varita mágica que vendrá a conceder nuestros deseos. No hay que confundirnos. La Constitución es esencialmente un pacto que ordena el poder político, instituye derechos y funda instituciones para garantizarlos. Nada más, pero tampoco nada menos.

La Constitución no es una ley ni tampoco una política pública. En todo caso, en un Estado democrático de derecho, la Constitución es la base política y jurídica más importante para legislar, administrar, gobernar y tomar decisiones. Es el principal sustento de las leyes y las políticas públicas que tienen por objeto incidir directa y positivamente en la vida de las personas, resolviendo problemas y generando condiciones para una convivencia social armónica.

De lo anterior surge la necesidad de difundir el contenido de la Constitución y de apropiárnosla como lo que es: el instrumento más poderoso para construir, con plena autonomía, democracia y libertad, la Ciudad de México que queremos.

<sup>52</sup> Inegi, “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) 2017”, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, <[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)>, 4 de mayo de 2018.

Por esto, este cuaderno concluye sin más extendiendo una atenta invitación a la ciudadanía a conocer el texto constitucional, a discutirlo y a reflexionar sobre lo que podemos hacer para convertirnos en sujetos activos en la refundación de esta gran Ciudad.

## Bibliografía

- ANDRADE, Eduardo, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2008.
- BÉJAR ALGAZI, Luisa, “La reforma política del Distrito Federal: un proceso inconcluso”, *Revista Estudios Políticos*, 2001, México 6ª época, núm. 28 septiembre-diciembre de 2001, pp. 105-117.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Breve estudio sobre el Poder Legislativo*, México, Editorial Porrúa, 1966.
- CÁRDENAS, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México, Análisis crítico*. México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- CARPISO, Jorge y Jorge Madrazo, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991.
- CASTELAZO, José, *Ciudad de México. Reforma posible, escenarios en el porvenir*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992
- CÓRDOVA, Arnaldo, “La Constitución no es una ley”, *La Jornada*, 2007, México, año 23, núm. 8218, 8 de julio de 2007.
- , “Qué es la Constitución”, *La Jornada*, 2010, México, año 26, núm. 9250, 16 de mayo de 2010.
- , “El régimen de excepción del Distrito Federal”, *La Jornada*, 2013, año 29, núm. 10437, 25 de agosto de 2013.

- DELGADILLO RODRÍGUEZ, Fausto, “La democratización del Distrito Federal: un proceso inacabado”, *Revista Estudios Políticos*, 2001, México, 6ª época, núm. 28, septiembre-diciembre de 2001, pp. 119-144.
- ENCINAS, Nájera, Armando, Roberto Castellanos y Ernesto Orozco, “La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, ¿cómo, ¿cuándo y para qué?”, *Temas Estratégicos*, 2016, México, núm. 33, 25 de mayo 2016.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Engordando la Constitución”, *Nexos*, 2014, México, febrero de 2014.
- GILES NAVARRO, César, “Coincidencias y divergencias rumbo a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”, *Revista Pluralidad y Consenso*, 2015, México, vol. 6, núm. 28, abril-junio de 2015.
- GUERRERO, Francisco y Juan Carlos Amador, *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso Pacto por México*, México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2016.
- GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Hugo, *El proceso de democratización en el Distrito Federal (1987-1996). La participación ciudadana*. México, UNAM, tesis de licenciatura, 2000.
- INEGI. Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, <[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/anuarios\\_2017/702825094683.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/anuarios_2017/702825094683.pdf)>, 27 de abril de 2018.
- , Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) 2017, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, <[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)>, 4 de mayo de 2018.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, México, FCE, 2004.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2008.

- , *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1949.
- LASALLE, Ferdinand, ¿Qué es una *constitución*?, El Aleph, 1999, <[http://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle\\_Ferdinand-Que\\_Es\\_Una\\_Constitucion.pdf](http://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf)>, 3 de abril de 2018.
- MASSOLO, Alejandra, “La Ciudad sus Consejos y la Ley”, *Nexos*, 1990, México, mayo de 1990.
- MEDINA ORTIZ, Karen Makieze, La reforma política del Distrito Federal. Avances y pendientes en materia de representación política y reforma administrativa. México, UNAM, tesis de licenciatura, 2004.
- MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto, *Participación ciudadana y gobernabilidad en la Ciudad de México*. México, Plaza y Valdez Editores, 2001.
- MORENO, Alejandro, “Capitalinos, con poco optimismo en la Constitución de CDMX”, *El Financiero*, 2017, México, 22 de febrero de 2017.
- O’DONNELL, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- OROZCO, Ernesto, “Las impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México”, *Temas Estratégicos*, 2017, México, núm. 46, junio de 2017.
- OROZCO GARIBAY, Pascual. *Derecho constitucional: el Estado mexicano, su estructura constitucional*, México, Porrúa, 2011.
- PEREYRA, Carlos, “Democratizar al DF: Urnas para la urbe”, *Nexos*, 1986, México, marzo de 1986.
- PESCHARD, Jacqueline, *La reforma política de la Ciudad de México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- SEGOB, “DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.

SEMPÉ, Carlos, *Innecesaria reforma política del D.F. Propuesta alternativa*, México, Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa, AC., 2016

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 22ª edición, México, Porrúa, 1998.

UNIDAD PARA LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, “Constitución Política de la Ciudad de México. Antecedentes y Avances fundamentales”, *Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México*, s/f, <[http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/images/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_CDMX\\_antecedentes\\_Es.pdf](http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/images/constitucion_cdmx/Constitucion_CDMX_antecedentes_Es.pdf)> 15 de abril de 2018.

WOLDENBERG, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 4ª edición, México, Ediciones Cal y Arena, 2001.

## Leyes y decretos

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Constitución Política de la Ciudad de México.*

*Constituciones de los estados de la república.*



# Índice

Introducción . . . . .	5
CAPÍTULO 1	
¿Qué es una constitución?. . . . .	11
CAPÍTULO 2	
La democratización de la capital de la república. . . . .	21
CAPÍTULO 3	
La reforma política del año 2016 . . . . .	41
CAPÍTULO 4	
La Constitución Política de la Ciudad de México . . . . .	51
Reflexiones finales . . . . .	71
Bibliografía . . . . .	75

*La Constitución Política de la Ciudad de México: pacto fundacional* se terminó de imprimir el 31 de julio de 2018, en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, c.p. 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Fabián Augusto Torres Macías, supervisor de grupo B. Se utilizaron las fuentes tipográficas Stempel Garamond y Frutiger. El tiro consta de 2 000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina cuché de 250 gramos.



El doctor César Alejandro Giles Navarro es licenciado en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana (UP), ambos grados obtenidos con mención honorífica. Además, ostenta el título de Especialista en Gobierno de Instituciones, expedido por el Centro Universitario Villanueva, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Asimismo, cuenta con un diplomado en Política Internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

La promulgación de la *Constitución Política de la Ciudad de México*, el 5 de febrero de 2017, podría considerarse como la última fase del proceso de transición democrática de la capital del país, el cual consistió en una serie de cambios sucesivos orientados hacia el reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de México y de los derechos políticos de sus habitantes. En este sentido, el doctor César Giles Navarro apunta que la Constitución de la Ciudad es un acto político fundacional que marca el comienzo de una nueva etapa, en la que sus habitantes están llamados a ser actores relevantes en la definición de su propio destino.

La colección Cuadernos de la Ciudad es un esfuerzo para contribuir al desarrollo de la cultura cívica democrática en la Ciudad de México que inician este año, de manera conjunta, el Instituto Electoral de la Ciudad de México y el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.