

CAPÍTULO IV

DE DISTRITO FEDERAL A CIUDAD DE MÉXICO

El texto original de la Constitución de 1917 identificó en su artículo 44 al Distrito Federal como parte integrante de la federación y facultó al Congreso de la Unión, en su artículo 73, fracción VI, para legislar en todo lo relativo a la capital de la República y los territorios federales.¹ Hasta 1928 existió en la capital de la República el régimen municipal, mismo que convivía con un gobernador designado por el Ejecutivo federal. Sin embargo, la reforma constitucional del 20 de agosto del mencionado año suprimió el régimen municipal (incluidos, por supuesto, los ayuntamientos), sustituyéndolo por las llamadas delegaciones,² mismas que quedaron bajo la batuta del llamado jefe del departamento del Distrito Federal, designado y removido libremente por el presidente de la República. Asimismo, la facultad de aprobar leyes en todo lo relativo al Distrito Federal quedó en manos del Congreso de la Unión.

Ahora bien, la evolución político-constitucional del Distrito Federal como parte integrante de la federación, desde la década de los años

¹ Los últimos territorios federales desaparecieron en 1974 para transformarse en los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

² Al frente de cada delegación había un delegado, no elegido popularmente, sino nombrado y removido libremente por el jefe del departamento del Distrito Federal.

setenta del siglo XX hasta la actualidad, está marcada por la progresiva democratización de la estructura de autoridad y gobierno creada en 1928, referida en las líneas anteriores.

De esta manera, la reforma política de 1977, que a nivel federal se concentró en hacer más plural la Cámara de Diputados, en el caso del Distrito Federal introdujo la facultad de sus habitantes de participar en la revisión de los ordenamientos legales y reglamentos a través del referéndum, así como de proponer leyes mediante la iniciativa popular (artículo 73, fracción VI, base 2a. de la Constitución). Sin embargo, dichos instrumentos no llegaron a tener una verdadera operatividad en la realidad.

Posteriormente, la reforma constitucional de 10 de agosto de 1987 creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con facultades para expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno —las facultades propiamente legislativas quedaron en manos del Congreso de la Unión—. También se le otorgó facultades para aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, así como la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materias relativas al propio Distrito Federal. Esta reforma, si bien se puede calificar de “tímida”, tiene el mérito de abrir el camino a las que se sucedieron en 1990, 1993 y 1996, mismas que derivaron en el régimen de gobierno que hasta la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 tuvo la capital de la República Mexicana, mismo que puede resumirse a través de las siguientes características:

- a. Al frente del gobierno de la ciudad, en calidad de Poder Ejecutivo, estaba el llamado jefe de gobierno del Distrito Federal, quien se elegía (como también ocurre bajo el nuevo esquema) mediante voto directo por parte del electorado de la ciudad.
- b. El Poder Legislativo lo ejercía la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que tenía, entre otras, la facultad de expedir las leyes relativas al Distrito Federal, en las materias que expresamente se indicaban en la Base I del artículo 122 de la Constitución.
- c. Un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos magistrados eran designados por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de gobierno del Distrito Federal.

- d. Se establecía la base constitucional para crear los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se dividía el Distrito Federal (las delegaciones) y se disponía que los titulares de dichos órganos deberían ser elegidos en forma universal, libre, secreta y directa.
- e. El Congreso de la Unión conservó facultades de expedir leyes relativas al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. En particular, destacaba la facultad de aprobar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que era el instrumento que regulaba todo lo relativo a los órganos de gobierno y organización de la administración pública del Distrito Federal.
- f. El Ejecutivo federal también conservaba algunas facultades en relación con el gobierno del Distrito Federal, entre las cuales destacaban: I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de gobierno del Distrito Federal; III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el jefe de gobierno del Distrito Federal sometía a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente en los términos de la ley, y IV. Expedir reglamentos administrativos relativos a las leyes que expidiera el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

Ahora bien, la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 vino a cambiar todo este esquema normativo, al transformar el Distrito Federal en Ciudad de México, en lo que fue no solamente un cambio de nombre, sino de naturaleza jurídica. En los debates que llevaron a dicha reforma se insistió mucho en que a pesar de ser una entidad federativa, el Distrito Federal no compartía la misma naturaleza que las demás, pues existían marcadas diferencias entre un estado de la República y el Distrito Federal como las siguientes:

1. El Distrito Federal no era autónomo en lo concerniente a su régimen interior (no contaba con una constitución propia).
2. A diferencia de los estados, no contaba con gobernador, sino con un jefe de gobierno del Distrito Federal, ni con ayuntamientos, sino delegaciones.
3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no intervenía en el procedimiento de reformas a la Constitución general. No era Congreso local.
4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no intervenía en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
5. El artículo 124 constitucional señalaba que las facultades que no están expresamente conferidas a la federación se entienden reservadas a los estados, mientras que el artículo 122 constitucional señalaba que todo aquello que no estuviese expresamente conferido al Distrito Federal se entendía como reservado a la federación. La ausencia de autonomía del Distrito Federal lo convertía en una entidad *sui generis*, en un cuasiestado o un semiestado por no disponer de una constitución propia.

Razones como éstas llevaron a la llamada reforma política de la Ciudad de México, misma que consistió básicamente en los siguientes puntos.

Se reformó el texto del artículo 40 de la Constitución general para señalar que la República se compone de entidades federativas, las que comprenden a los 31 estados y a la Ciudad de México, las cuales son libres y soberanas en todo lo concerniente a sus regímenes interiores, pero unidas en una Federación. Así como el texto del artículo 43 constitucional para señalar que la Ciudad de México es parte integrante de la federación y el artículo 44 para establecer que es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 122 de la Carta Magna se estableció que la Ciudad de México cuenta con autonomía constitucional en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Se creó un apartado A en la citada disposición constitucional, con objeto de establecer que el gobierno de la Ciudad de México está a cargo de los poderes locales, en los términos de la Constitución Política de la

Ciudad de México, la cual deberá ajustarse a las bases que dispone la Constitución general.

De esta suerte, la Constitución Política de la Ciudad de México, con excepción de lo que disponga la Constitución general de la República, será Ley Suprema de la Ciudad, tal como ocurre con las demás entidades federativas. En la base I del apartado A, se dispuso que la forma de gobierno que adoptará la Ciudad de México será republicana, democrática, representativa y laica, al igual que como lo dispone el artículo 40 de la Constitución General de la República. Esta misma base contempla que el poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

En la base II del Apartado A se regula al Poder Legislativo de la Ciudad de México. Al igual que para los estados de la República, se estableció que dicho poder quede depositado en una Legislatura, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma Constitución local establezca y serán electos por sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, por un periodo de tres años. Asimismo, se estableció la posibilidad de reelección de diputados de la Legislatura de la Ciudad de México hasta por cuatro periodos consecutivos y se dispuso también que los diputados que busquen la reelección únicamente puedan ser postulados por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado y que, tratándose de los candidatos independientes, sólo puedan postularse con ese mismo carácter.

El titular del Poder Ejecutivo se regula en la base III del apartado A, en la que se dispone que será denominado jefe de gobierno de la Ciudad de México; tendrá a su cargo la administración pública de dicha entidad federativa, y ejercerá las facultades que le otorgue la Constitución Política local. Asimismo, se dispuso que el jefe de gobierno será electo por votación universal, libre, secreta y directa, durando en su encargo seis años sin poder ser reelecto, y que quien haya ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo local, bajo cualquier denominación,

en ningún caso podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o como encargado del despacho. De esta forma, el jefe de gobierno de la Ciudad de México, se asimiló a la figura del gobernador en los estados de la República.

Por otra parte, en la base IV del apartado A, se regula al Poder Judicial de la Ciudad de México. Al respecto, se dispuso que se ejercerá por los tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, al frente de los cuales estará el llamado Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, tal como el artículo 108 de la Constitución general se refiere a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales. Además, esa misma base ordena que la independencia de los magistrados y jueces deberá estar garantizada en la Constitución local y, por lo mismo, dispone que los magistrados del Tribunal Superior deberán reunir los mismos requisitos que establecen las fracciones I a V del artículo 95 constitucional, respecto de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; igualmente, se establece como impedimento para ser magistrado haber ocupado los cargos de secretario o equivalente, procurador general de Justicia o integrante del Poder Legislativo de la Ciudad de México durante el año previo al día de la designación. En el mismo tenor, se estableció que los magistrados duren el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, con la posibilidad de ser reelectos, en cuyo caso serán inamovibles y sólo podrán ser separados de sus cargos en los términos que determinen la propia Constitución y las leyes. Adicionalmente, estableció la obligación de que los magistrados perciban una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida. Todo ello, con el fin de garantizar su objetividad, honorabilidad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

En la base V del apartado A del artículo 122 constitucional se estableció que la administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal. Además, en esta misma base se dispuso que la hacienda de la Ciudad de México sea unitaria, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución general y en términos de la Constitución y las leyes locales, y que el régimen patrimonial de la administración pública centralizada también

tendrá carácter unitario. Con esta disposición se buscó reflejar las particularidades de la Ciudad de México como entidad federativa, pues no se le da el carácter de estado de la República, ya que existen ciertos aspectos que la distinguen de aquéllos, uno de éstos consiste en el manejo unitario de su hacienda pública y del régimen patrimonial de la administración centralizada. Por lo mismo, se dispuso que la hacienda pública de la Ciudad de México se organice conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.

Asimismo, en la base V del apartado A del artículo 122 se dispuso que las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas, como se establece actualmente para los estados y los municipios.

Además, se estableció que corresponde al jefe de gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues dada la naturaleza de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México —distinta que la de los municipios—, éstas no podrían hacer las propuestas referidas.

En la base VI del apartado A del artículo 122 constitucional, se estableció que la Ley Suprema de la Ciudad de México definirá la división territorial y la organización político-administrativa de la entidad, para lo cual establecerá el número, denominación y límites de sus demarcaciones territoriales. Asimismo, se dispuso que el gobierno de estas últimas quedará conferido a las alcaldías, de conformidad con lo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. Además señaló que, con sujeción a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución política local.

Según lo dispone la base VI del apartado A del artículo 122, cada alcaldía se integrará con un alcalde y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa, por periodos de tres años. Se dispone también que los integrantes de cada alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México.

Por otra parte, se estableció que en ningún caso el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de 15 y que los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Además, en congruencia con la reforma en materia político-electoral, se dispuso que la Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales hasta por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado; tratándose de candidatos independientes, sólo podrán postularse con ese mismo carácter.

En virtud de que la Ciudad de México es sede de los poderes federales, se consideró pertinente establecer las condiciones para que el gobierno de la ciudad garantice en todo tiempo la funcionalidad de la capital de la República como sede de aquéllos. Por esta razón, en el apartado B del artículo 122 de la Constitución general se estableció que los poderes federales exclusivamente tendrán las facultades que la propia Constitución general les otorga, en relación con la Ciudad de México, tales como expedir las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos y determinar anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos que se otorgarán a la Ciudad de México por su condición de capital de la República, así como las bases para su ejercicio. Finalmente, en el apartado C del artículo 122 constitucional se estableció que la federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana establecerán mecanismos de coordinación

administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

No hemos sido exhaustivos en la explicación de todos los elementos de la reforma política de la Ciudad de México de 2016. Simplemente queremos dejar anotado que el cambio ha sido importante, al grado de que ahora los capitalinos tendrán lo que nunca han tenido desde un punto de vista normativo: la Constitución Política de la Ciudad de México, para expedir la cual se ha convocado a una Asamblea Constituyente.

