



T3_CRV-IX-01-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2016

Ponencia presentada por
Cesar Lobsang de la Cruz Moreno

**“CIUDAD DE MEXICO, ASPECTOS PARTICULARES
DE SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA”**

Abril 2016

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032,
67034

e-mail: redipal@congreso.gob.mx

CIUDAD DE MEXICO, ASPECTOS PARTICULARES DE SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA

Cesar Lobsang de la Cruz Moreno

RESUMEN

La división de competencias en el sistema federalista infiere a la existencia de cuando menos dos órdenes de gobierno coexistentes, regidos por la Norma fundamental y articulados el correspondiente orden jurídico aplicable en cada uno de ellos.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos como órdenes de gobierno, el correspondiente a la federación, las Entidades federativas, los Municipios y la Ciudad de México; que si bien se pudiera englobar entre las Entidades Federativas, existen asimetrías que la colocan en un nivel diverso a estas.

En el presente estudio pretendemos analizar las cuestiones que distinguen a la Ciudad de México de los demás Entes Federados del Estado Federal Mexicano.

INTRODUCCIÓN

México, desde la decisión sustentada por el Constituyente de 1824, adopto por forma de Estado, el Federalismo; ello sin duda orientado por la decisiones fundamentales de los Estados Unidos de Norteamérica; siendo importante destacar que tal situación, buscaba eliminar todos los resabios existentes del centralismo colonial; lo cual se evidencia en el seno de la asamblea constituyente de referencia, que rechazo la instauración de un centralismo, que fuera evolucionando hacia el Federalismo, propuesta formulada por Fray Servando Teresa de Mier.

Federalismo proviene del latín “federare” que significa unir o entrelazar, es decir la unión de partes aisladas o desintegradas; pudiendo apuntar, para complementar esta definición, la necesidad de aludir a la unidad, con respeto a la diversidad que caracteriza a cada uno de los componentes de la federación.

El Diccionario Esencial de la Lengua española Larousse¹ define al federalismo como “el sistema político en el que varios estados independientes comparten soberanía con una autoridad superior”.

Ante una diversidad de definiciones doctrinales, acudiremos únicamente a una muestra, a efecto de no hacer uso inmoderado de estos; así Lapradelle² afirma que el Estado federal es una persona de derecho público, soberano, donde cada uno de los estados miembros se integra al Estado Federal por la totalidad de su territorio; la autoridad del Estado Federal comprende los asuntos exteriores e interiores, ejerce autoridad sobre todos los habitantes que se comparten una nacionalidad única, ello articulado por una constitución³.

Para Maurice Hauriou⁴ el estado federal es una sociedad nacional de estados, en la que un súper estado está superpuesto a los estados asociados.

Barthélemy⁵ sostiene que el estado federal es aquel cuya personalidad y soberanía internacionales admiten estados miembros, pero sin que figuren en dicha soberanía internacional, aunque conservan ciertas prerrogativas de la soberanía interior, particularmente el poder legislativo.

¹ Diccionario Esencial de la Lengua española Larousse, México, 1994, pág. 297.

² Citado por Armenta López Leonel Alejandro, Federalismo, editorial Porrúa, México, 2010, pág. 6.

³ Es de referirse, que en la obra citada no aparece tal definición sino una descripción, misma que se articula para alcanzar una mayor claridad.

⁴ *Ibíd*em, Armenta López Leonel Alejandro, Federalismo, pág. 7.

⁵ *Ibíd*em, Armenta López Leonel Alejandro, Federalismo, pág. 9.

Jellinek⁶ afirma que el estado federal es un estado soberano formado por una variedad de estados.

En lo que importa, debemos entender por federalismo, la forma de Estado, en donde subsisten cuando menos dos órdenes jurídicos, articulados por una Norma Fundamental que reserva la soberanía para la federación, a la vez que prevé autonomía acotada para sus Estados integrantes y establece los respectivos ámbitos de competencia de cada nivel del poder público.

Nos explicamos, es una forma de Estado, no de gobierno por ser esta parte de aquella; y atiende no solo a la organización de los órdenes del poder público, sino además a la población, territorio y orden jurídico, elementos indispensables en la conformación del estado.

La existencia del estado federal, atiende a las prescripciones de una constitución que tiene carácter de norma suprema, al ser fuente de todo el orden jurídico, aun de las normas fundamentales de los estados integrantes de la federación, cuyo contenido de ser contrario al pacto federal carecerá de vigencia y por consecuencia de utilidad alguna.

Finalmente, como punto de la mayor trascendencia, tenemos que es la propia Norma Fundamental de la federación, la que establece los ámbitos de competencia de cada uno de los órdenes jurídicos que coexisten en esta forma de estado, para poderlo encuadra válidamente como federal.

Comúnmente se ha distinguido tres órdenes jurídicos en México, ya enunciados, a saber, Federal, Estados y Municipios; y siguiendo la necesaria articulación por parte de la constitución, que establece las atribuciones de la federación, en forma expresa a la vez que dispersa, encontramos que todo lo demás es competencia de los Estados, según lo prescribe el artículo 124 de nuestra Carta Magna; descontando por supuesto, lo que al Municipio refiere el numeral 115 del propio ordenamiento fundamental.

No obstante lo anterior, resulta necesario aclarar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, distingue además el correspondiente al Distrito Federal (Hoy Ciudad de México) y el Constitucional, como ordenes jurídicos del Estado Mexicano, como lo vemos en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN

De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos,

⁶ *Ibíd*em, Armenta López Leonel Alejandro, *Federalismo*, pág. 10.

124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: **el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional**. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

Jurisprudencia P./J. 136/2005, sustentada por el Pleno de la Corte, consultable en la página 2061, del Tomo XXII, de Octubre de 2005, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de consulta rápida bajo el número de registro electrónico 177006.

Al ser la materia del presente estudio; debemos señalar que lo concerniente a la Ciudad de México, tiene por base Constitucional el artículo 122 de nuestra carta magna, que establece las bases a las que se sujetara la Constitución Local, la cual será aprobada por la asamblea constituyente próxima a elegirse.

Es importante destacar, que el modelo por el que ha transitado el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, dentro de las leyes fundamentales en México, seguramente se vio influenciada por los Estados Unidos de Norteamérica, donde observamos la existencia de Washington D. C., oficialmente denominado Distrito de Columbia (*District of Columbia*), que es la capital de Estados Unidos. Se trata de una entidad diferente a los cincuenta estados que componen dicha nación, y depende directamente del gobierno federal, sin que dejemos de mencionar que en el Distrito de Columbia, convergen los centros de las tres ramas del Gobierno de los Estados Unidos, a saber, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Distrito de Columbia y la ciudad de Washington son gobernados por un solo gobierno municipal. Para cuestiones prácticas son considerados como la misma entidad. Éste no siempre ha sido el caso: hasta 1871 —cuando Georgetown dejó de ser una ciudad separada— había múltiples jurisdicciones dentro del Distrito. A pesar de que hay un gobierno municipal y un alcalde, el Congreso tiene la autoridad suprema sobre la ciudad y el distrito, lo que resulta en que los ciudadanos tengan menos autogobierno que los residentes de los estados. El Distrito tiene un representante en el Congreso, pero no tiene derecho a voto.

Hoy, fruto de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de enero de 2016, que eleva a la Ciudad de México a la categoría de Entidad Federativa, con algunos

notas de divergencia respecto de los demás Estados que Conforman nuestro País, mismas que se analizaran posteriormente.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En el texto aprobado por el Constituyente de 1917, se hace referencia al Distrito Federal, dentro de los artículos 43 y 44; estableciendo el primero su calidad de parte integrante de la federación, y el segundo su elevación al rango de estado, en caso de que la sede de los poderes federales se trasladara a otro lugar⁷.

Debemos señalar que nuestra Carta Magna establecía la competencia del Congreso de la Unión legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, ello conforme a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado que a su vez contenía las bases fundamentales para la organización de esa demarcación⁸.

En diciembre de 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa y suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República: "... quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva."⁹.

El órgano de gobierno creado por la ley orgánica, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República¹⁰.

En 1987 mediante reforma a la referida fracción VI del artículo 73 Constitucional se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana, integrado por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional¹¹.

⁷ Información tomada del sitio Web:

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/historia.html>

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

En 1993, se aprobó decreto de enmiendas a nuestra Carta Magna, en donde se ubican las normas fundamentales en materia del Distrito Federal dentro del Artículo 122 Constitucional, a la vez que se doto de mayores facultades a la asamblea de Representantes del Distrito Federal, destacando la de ratificar al Jefe del Distrito Federal designado por el Presidente de la Republica¹².

En ese mismo año se aprobaron enmiendas a nuestra Carta Magna, donde se estableció la facultad del Congreso de la Unión para emitir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que establecía una adecuada distribución de las competencias más importantes del gobierno del Distrito Federal, entre los ámbitos local y federal, así como regular las complejas relaciones entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, instrumento jurídico símil a la Constituciones Locales de los Entes Federados.¹³

El referido numeral 122, ha mutado su contenido en diversas ocasiones, a partir de que su texto normativo recogió lo relativo al Distrito Federal, teniendo estas enmiendas por finalidad, la instauración paulatina del Distrito Federal, como ente federado integrante de la República Mexicana, situación que se cristaliza en este 2016 con la creación de la Ciudad de México.

Es entonces que el precepto Constitucional referido, recoge la base fundamental de la Ciudad de México, en cuanto a la conformación de su estructura institucional; fruto de la reforma que tuvo verificativo en enero de 2016, y que culmina con el proceso de elevación a rango constitucional, de la calidad de ente federado, con algunas particularidades que a continuación analizaremos.

En esa constante, la Ciudad de México, conforme a la reforma Constitucional de enero de 2016¹⁴, adquiere la calidad de Entidad Federativa, dotada de autonomía en todo lo que concierne a su régimen interior; dejando de lado la injerencia que tanto al Presidente de la Republica, como del Congreso de la Unión les correspondía conforme al texto anterior; salvo la que se fija respecto de este último, supuestos acotado a la calidad de sede de los Poderes Federales de la Ciudad de México, destacando lo siguiente:

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

¹⁴ Tales reformas ya forman parte del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estando en proceso la emisión de la Constitución Local.

- Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere la Constitución.
- El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.
- El Congreso de la Unión expedirá 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, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión.
- La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.
- En la Ciudad de México será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública a que se refiere el párrafo anterior, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión en los términos de esta Base.
- Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.
- La 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. Misma que establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico;

transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Tal situación que le diferencia, en condiciones asimétricas, al ámbito de competencia de las demás Entidades Federativas, ello en virtud de que el texto constitucional, confiere a los estados Soberanía, que si bien no es un término que se pueda entender en sentido literal, consideramos que la distinción propuesta, infiere a un estatus que sitúa a la Ciudad de México, en un plano inferior respecto de los Estados.

Lo anterior lo corroboramos, conforme a otras peculiaridades que caracterizaran la vida institucional de la Ciudad de México; por ejemplo, el titular del poder ejecutivo, continua denominándose jefe de gobierno, es decir no será un gobernador; por su parte, los entes en que se dividirá territorialmente¹⁵, estarán gobernados por alcaldías, que no es lo mismo que ayuntamientos.

La distinción entre Alcaldías y Municipio Libre se acentúa, cuando es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que establece el número de integrantes de las planillas y forma de elección de los integrantes de la figura primeramente enunciada, siendo que las Constituciones Locales de los Estados fijan el número y forma de elección de los integrantes de los Ayuntamientos.

De igual forma, en lo relativo al presupuesto de egresos de las alcaldías, este será aprobado por la legislatura local, cuando en los Estados, es el Ayuntamiento de cada Municipio, quien determina el destino de los recursos de que se dispone en cada ejercicio presupuestal. Es entonces que las alcaldías, no tendrán la facultad de decidir por sí, el destino de los recursos de que disponga; siendo evidente desventaja respecto del municipio, caracterizado por ser la instancia de gobierno más cercana a las personas, y facultada para la prestación de los servicios públicos de mayor trascendencia en la vida comunal.

Así entendemos, que la calidad de Entidad Federativa que se otorga a la Ciudad de México, tiene calidades distintas respecto de los Estados, lo cual aparece desde la propia denominación que le otorga el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala “Las partes integrantes de la Federación son los Estados de (...), así

¹⁵ Su denominación conforme el propio artículo 122 Constitucional, se establecerá en la Constitución de la Ciudad de México.

como la Ciudad de México”; y podemos válidamente afirmar que no es lo mismo Estado que Ciudad.

En esa constante, de la interpretación armónica de los artículos 43 y 44, conforme al texto aprobado dentro de la reforma de referencia, es que podemos establecer la calidad de Entidad Federativa que corresponde a la Ciudad de México, toda vez que el numeral enunciado en segundo lugar, en forma explícita se la confiere.

Lo anterior se corrobora conforme lo que al efecto expone el artículo 122 Constitucional, en los siguientes términos “La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”.

De suerte a lo anterior, es que estamos en condiciones de señalar que nuestro País tiene una división territorial de 32 Entidades Federativas de las cuales, 31 son Estados más la Ciudad de México, que ocupa un estatus diferenciado, respecto de los primeramente enunciados, en los términos previamente analizados.

Con ello se rompe el paradigma hasta ahora prevaleciente, en donde las atribuciones y ordenanzas orgánicas de las Entidades Federativas en México, eran simétricas, es decir iguales, situación que ya no prevalece, merced a la elevación de la Ciudad de México a dicha calidad.

Lo anterior se encuentra lejos de ser una cuestión inédita en el contexto del derecho constitucional, observando que en Canadá, se da un estatus preferencial a la provincia de Quebec, por sobre los demás entes federados; situación que puede justificarse, si tomamos en cuenta, la composición poblacional predominantemente de origen francés; además que por su extensión y número de pobladores, ha llegado a conformar una nación dentro de Canadá.

En España, no obstante ser una monarquía parlamentaria, observamos la necesidad de buscar un sistema de asimetrías constitucionales, buscando mantener la permanencia de Barcelona dentro de la Corona Española.

No obstante lo anterior, consideramos que en el caso de México, en donde el rasgo distintivo, de peso, parece ser la calidad de la Ciudad de México, de sede de los Poderes Federales; sin que ello justifique las divergencias ya enunciadas, toda vez que en los términos expuestos, existe una clara incongruencia entre la calidad de Entidad Federativa de la Ciudad de México, y el trato que se otorga a sus órganos de gobierno, distinguiéndolo de las demás Entidades Federativas, a saber los Estados.

CONCLUSIÓN

El régimen constitucional aplicable a la ahora Ciudad de México, ha sido objeto de una evolución, que lejos de culminar con su elevación al rango de Entidad Federativa, abre espacios de oportunidad para un análisis objetivo, respecto de las notas distintivas respecto del tratamiento que los Estados con los que comparte tal calidad, reciben dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

FUENTES CONSULTADAS

Armenta López Leonel Alejandro, Federalismo, editorial Porrúa, México, 2010.

Diccionario Esencial de la Lengua española Larousse, México.

Documento que aparece en la página web:

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/historia.html>