UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA CIUDAD DE MÉXICO COMO ESTADO Y CAPITAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ACTUAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JULIO CÉSAR RAMÍREZ ÁVALOS

DIRECTOR DE TESIS:

DR. ADOLFO EDUARDO
CUITLÁHUAC MONTOYA LÓPEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2019

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

VNIVERSIDAD NACIONAL
AVTÓNOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO.

ASUNTO: OFICIO APROBATORIO DE TESIS.

LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONÓMA DE MÉXICO.
P R E S E N T E

El alumno de esta Facultad RAMÍREZ ÁVALOS JULIO CÉSAR, con número de cuenta 103004581, ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección del Dr. Adolfo Eduardo Cuitláhuac Montoya López, la tesis titulada:

"LA CIUDAD DE MÉXICO COMO ESTADO Y CAPITAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ACTUAL".

La cual, a mi consideración, cumple con los requisitos reglamentarios respectivos para ser presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior, y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a Usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

A t e n t a m e n t e
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, CDMX a 19 de marzo de 2019.

DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad, y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

C.c.p. Secretaría de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho.
C.c.p. Alumno. Se autoriza la impresión de la tesis.
C.c.p. Seminario.

A mi mamá, Ofelia Ávalos González, por el sacrificio, las atenciones, la paciencia y el amor brindado para que me formara como un profesional; y también por ser la guía moral de mi vida diaria. Con todo mi amor, esto es para ti.

A mi papá, Florentino Ramírez Solares, por el sacrificio, las atenciones, el apapacho y el amor dedicado para que culminara mis estudios y así compartir conmigo la misma profesión que tanto le apasiona. Con todo mi cariño, esto es para ti.

A mis hermanos Ofelia Belmaris y Oscar Eduardo, porque además de compartir juntos nuestras vidas, también ofrecieron todo el apoyo y paciencia necesaria para llegar hasta este punto en que concluyo la Universidad. Con todo el afecto que les tengo, esto es para ustedes.

A todos mis familiares que participaron en mi educación académica con sus actos, aportaciones materiales y morales, con el objetivo del logro que ahora les dedico.

A mi abuelita "Chabela", la señora Isabel González Ruiz, por toda su hospitalidad al recibirnos en su hogar, para que mis hermanos y yo tuviéramos un ambiente sano para nuestro desarrollo como personas. In Memoriam.

A mis abuelitos, Jesús Ávalos Núñez y Esther Solares Mendoza. In Memoriam.

A Hugo Arista Paredes, Mayela Morales Moreno, Juan Antonio Mosco García, y Karina Novoa González, por su incondicional amistad, por acompañarme en una gran parte de nuestro trayecto universitario y seguir presentes conmigo hasta este momento.

A César Garralda y Daniela Martínez Flores, quienes estuvieron conmigo en el último año de la Universidad, aquél que sirvió para profundizar nuestra formación como constitucionalistas, por seguir acompañándome como su amigo y compartir el mismo afecto por el Derecho Constitucional.

A mi director de tesis, el Dr. Adolfo Eduardo Cuitláhuac Montoya López, por su voto de confianza al aceptar el asesoramiento de este trabajo, por la paciencia y la labor para manifestar los puntuales comentarios que sirvieron para su mejor realización; y por acercarse a mí como un amigo.

A mi profesor de Derecho Constitucional, el Mtro. Francisco Javier Burgoa Perea, en muestra de agradecimiento por inculcar en mí el amor por el Derecho Constitucional, y porque siga formando a apasionados constitucionalistas de la misma manera que lo hizo conmigo.

A todos los docentes de quienes con su vocación y entusiasmo les aprendí a lo largo de mi trayectoria escolar, no solo de su asignatura, sino también de su calidez humana.

A todos los amigos con quienes disfruté el compartir el salón de clases e hicieron de la etapa escolar una aventura maravillosa.

A todos los compañeros del aula de clases de quienes también aprendí.

A las entonces autoridades del extinto turno vespertino de la Escuela Secundaria Diurna No. 127 "Ramón López Velarde", por la oportunidad dada que en otras escuelas me negaron, para continuar con mis estudios y llegar hasta esta meta. También, a todos mis profesores, amigos y compañeros que fueron parte de esa etapa, por todos los momentos memorables.

A la Ciudad de México, por ser un lugar de riqueza histórica y cultural, por sus bellos rincones que sirvieron de inspiración para la elaboración de esta investigación, por darle identidad a nuestro Estado mexicano, y por ser la entidad en donde se celebran las constantes luchas por la democracia.

Al pueblo de México, porque sus contribuciones permitieron que yo tuviera una educación pública y de calidad, durante toda mi formación académica. Es mi deseo retribuirle con el ejercicio profesional.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por permitirme una segunda oportunidad de ser parte de su muy limitada matrícula, por todas las atenciones y facilidades brindadas para culminar con mis estudios profesionales, y por sus acciones en la investigación y la difusión del producto de ésta, para atender los problemas de nuestro México.

Al director del seminario de Teoría General del Estado, el Dr. Pedro Miguel Ángel Garita Alonso, por las atenciones y el interés mostrado para la culminación del presente trabajo.

A la Mtra. Marysol Lllanely Rodríguez Granados, profesora adjunta del seminario de Teoría General del Estado, por la ardua labor, paciencia, atención y profesionalismo al auxiliarme en los criterios editoriales y la tarea administrativa para hacer posible la existencia de esta investigación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN I

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES: LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL DISTRITO FEDERAL (1824-1917) 1

1.1 El Distrito Federal y la Ciudad de México durante la Constitución de 1824 1
1.1.1 Fundación del Distrito Federal 1
1.1.2 Fundación formal del Distrito Federal 8
1.1.3 Gobierno y organización político-administrativa del Distrito Federal 11
1.1.4 Etapas centralistas y las restauraciones del Distrito Federal 13
1.1.4.1 Primera etapa centralista: Vigencia de las Leyes Constitucionales 14
1.1.4.2 Segunda etapa centralista: Vigencia de las Bases de Organización Política de la República Mexicana 15
1.1.4.3 Primera restauración del Distrito Federal en 1846 16
1.1.4.4 Tercer etapa centralista: Vigencia de las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución 18
1.1.4.5 Segunda restauración del Distrito Federal en 1855 20

1.2 El Distrito Federal y la Ciudad de México durante la Constitución de 1857 22
1.2.1 Primeros años del Distrito Federal y la Ciudad de México en la Constitución de 1857 22
1.2.2 Breve periodo central 26
1.2.3 Periodo Posguerra de Reforma 26
1.2.4 Periodo del Segundo Imperio 28
1.2.5 Periodo de la segunda etapa republicana 30

CAPÍTULO II. LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE 35

2.1 Primera etapa: El Distrito Federal con municipalidades 35
2.1.1 Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza 35
2.1.2 Texto original 38

2.2 Segunda etapa: El Distrito Federal en la Administración Pública Federal 42
2.2.1 Reforma constitucional del 20 de agosto de 1928 42
2.2.2 La Ciudad de México y el Distrito Federal en la ley orgánica del 31 de diciembre de 1941. 47
2.2.3 La Ciudad de México y el Distrito Federal en la ley orgánica del 29 de diciembre de 1970. 49

2.3 Tercera etapa: Proceso de democratización del Distrito Federal 52
2.3.1 Reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977 52
2.3.2 Reforma constitucional del 10 de agosto de 1987 53
2.3.3 Reforma constitucional del 25 de octubre de 1993 57

2.4 Cuarta etapa: La plena democracia electoral en el Distrito Federal 66

2.5 Quinta etapa: Ciudad de México, la nueva entidad autónoma, reforma constitucional del 29 de enero de 2016 73

CAPÍTULO III. LA CIUDAD DE MÉXICO COMO ESTADO DE LA FEDERACIÓN.. 91

3.1 La autonomía de la Ciudad de México 92
3.1.1 El Estado y su clasificación 92
3.1.2 El Estado federal y la descentralización 97
3.1.3 Estados de la federación: entidades autónomas 103
3.1.4 La Constitución local 109

3.2 El territorio, los habitantes y el poder público de la Ciudad de México 119
3.2.1 El territorio de la Ciudad de México 120
3.2.2 Los habitantes de la Ciudad de México 122
3.2.3 El poder público de la Ciudad de México 127

3.3 La forma de gobierno de la Ciudad de México 128

3.4 Las demarcaciones territoriales como división territorial interna de la Ciudad de México, y las alcaldías como sus órganos político-administrativos 132
3.4.1 Las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México 133
3.4.2 Las alcaldías de la Ciudad de México 137

CAPÍTULO IV. PODERES LOCALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO 158

4.1 Generalidades de los poderes de los estados de la federación 158
4.1.1 Poder Legislativo de los estados 159
4.1.1.1 Características generales 159
4.1.1.2 Funciones 164
4.1.2 Poder Ejecutivo de los estados 172
4.1.2.1 Características generales 172
4.1.2.2 Funciones 176
4.1.2.3 Obligaciones 182
4.1.3 Poder Judicial de los estados 184

4.1.3.1 Funciones 184
4.1.3.2 Características generales 185
4.1.3.3 Obligaciones 193

4.2 Particularidades de los poderes de la Ciudad de México 195
4.2.1 El Poder Legislativo de la Ciudad de México 196
4.2.1.1 De la iniciativa y producción de leyes ante el Congreso de la Ciudad de México 200
4.2.2 El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México 204
4.2.3 El Poder Judicial de la Ciudad de México 211

CAPÍTULO V. LA CIUDAD DE MÉXICO COMO "CIUDAD-ESTADO" EN LA PERSPECTIVA COMPARADA DE LAS CAPITALES DE LOS ESTADOS FEDERALES DE ALEMANIA Y ARGENTINA 221

5.1 Ciudad de México, sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos 223

5.2 Berlín, ciudad-estado y capital de la República Federal de Alemania 230

5.3 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lugar de residencia de los poderes federales y capital de la República de Argentina 244

CONCLUSIONES 273

BIBLIOGRAFÍA 277

INTRODUCCIÓN

El 29 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de la reforma política de la Ciudad de México con la cual se otorgó la autonomía que equipara a la capital federal con un estado de la federación. Las diversas modificaciones a la ley fundamental han acercado a esta entidad federativa con la naturaleza jurídico-política de estado parte de la unión federal al concederle casi las mismas atribuciones, obligaciones y prohibiciones que los estados detentan.

Gracias al reconocimiento de las nuevas facultades a la Ciudad de México, ésta gozará una autonomía de gobierno a través de sus poderes locales, los cuales están constituidos en una ley fundamental local: la Constitución Política de la Ciudad de México, misma que fue publicada en la fecha en que se conmemoró el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917: el 5 de febrero de 2017.

Los poderes constitucionales de la capital federal (ya no órganos con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales como anteriormente lo disponía la Constitución general) tendrán la competencia formal y material que los poderes de los estados realizan, como por ejemplo, el Congreso de la Ciudad de México podrá participar en las reformas constitucionales federales, así como también podrá iniciar leyes o decretos a nivel federal ante el Congreso de la Unión, además, que podrá ser oído para la erección de un nuevo estado.

A pesar del reconocimiento de una autonomía similar a la de los estados, en la capital mexicana existe una gran diferencia en su régimen de gobierno interno en comparación a la que se ejerce en el resto de las entidades federativas, debido a que en la Ciudad de México no hay un nivel municipal de gobierno, sino una división territorial y político-administrativa que la Constitución federal sólo se delimita a denominarle como “demarcaciones territoriales de la Ciudad de México” las que serán administradas de forma autónoma por órganos colegiados denominados *alcaldías*, integrados por un alcalde y concejales, los cuales tendrán un régimen desigual en cuanto a la autonomía financiera que poseen los municipios.

Como se puede ver, la Ciudad de México tendrá generalmente funciones que realizan el resto de los estados de la federación, pero lo que la hace única es ser la capital de los Estados Unidos Mexicanos y al mismo tiempo sede de los poderes federales, que da como consecuencia distinguirla en la literalidad de la norma constitucional al definirla solo como *entidad federativa* y no como estado, a pesar de que las atribuciones que ejercerá son propias de un estado de la federación.

Diversos juristas que fueron consultados para este trabajo, como Miguel Acosta Romero, Jaime Cárdenas Gracia y Amador Rodríguez Lozano, se encargaron del estudio de la naturaleza jurídico-política del anterior Distrito Federal, ellos por lo general, propusieron que para que éste dejara de ser un "cuasi estado" o una "entidad sui generis", debía tener una Constitución, que su órgano legislativo debería poseer la facultad para iniciar leyes y decretos federales, además, de participar en las reformas constitucionales de la Constitución general y en la erección de un nuevo estado; y que debía tener el régimen municipal como gobierno interno.

Actualmente, con la reforma política de la Ciudad de México, todos los requisitos propuestos, mencionados en el anterior párrafo, han sido cumplidos, a excepción del gobierno municipal, aunque el régimen de alcaldías le es equiparable y queda pendiente para su estudio, pues es un tema novedoso en el derecho mexicano, pero por lo demás, es una realidad que la Ciudad de México se aproxima a la naturaleza jurídico-política de estado federado, después de varios años de intentarlo.

La exposición de la evolución jurídica de la capital federal en los dos primeros capítulos de la presente investigación, demuestra las luchas ideológicas y políticas que se dieron en casi doscientos años para la consecución de la autonomía política de la capital mexicana.

El recorrido histórico constitucional de la capital federal está dividido en dos capítulos, el primero abarca desde la fundación del Distrito Federal hasta los últimos días de la vigencia de la Constitución federal de 1857, además, se incluyen los momentos en que el Distrito Federal dejó de existir y se fijó otra naturaleza producto de los regímenes centralistas que interrumpieron en diversas ocasiones el orden federal. Al capítulo segundo le corresponde la exposición de la evolución jurídico-

constitucional de la Ciudad de México durante la vigencia de la ley fundamental que actualmente sigue rigiendo, es decir, un contenido que abarca desde 1917 hasta hoy.

El poder reformador no ha querido reconocer en el texto constitucional a la capital mexicana como un estado, es por ello que mediante la presente investigación se propone, con bases teóricas, que la naturaleza jurídico-política de la Ciudad de México es la de un estado federado y no una entidad federativa de carácter especial como al parecer quieren tratar los legisladores federales.

El capítulo tercero contiene un breve estudio sobre lo que es un Estado federal y las entidades que lo integran, se analiza el régimen autónomo de los estados federados así como su régimen interior para compararlos con los de la Ciudad de México, de la que se estudian particularmente su autonomía como entidad federativa, a sus órganos político-administrativos y a sus elementos como estado federado para demostrar que comparativamente son similares. En el mismo capítulo se dilucida el uso de la palabra *Estado* como organismo con soberanía y *estado* como entidad parte de un Estado federal, términos que se utilizan a lo largo de la presente investigación y que es necesaria dicha aclaración.

El capítulo cuarto es el análisis de cada uno de los poderes constitucionales tradicionales de los estados, se revisan su integración y atribuciones para ser comparados con los poderes constitucionales de la Ciudad de México, en el que se demuestra que las disparidades no son sustanciales, sino que son propias de organizarse diferenciadamente producto de su autonomía.

Las últimas bases teóricas en las que se basa este trabajo son presentadas en el capítulo quinto mediante el derecho comparado, en el que se podrá observar la existencia de Estados federales como el alemán y el argentino, en los cuales existen entre su composición, la entidad federativa que además de ser la capital de la federación y sede de los poderes federales, tiene un régimen de gobierno autónomo y participa en la federación de la misma forma como lo hacen las otras entidades federadas, este modelo es identificado como *ciudad-estado* por el derecho alemán y que se aleja mucho del antidemocrático distrito federal del federalismo estadounidense.

Si se resistiera a reconocer a la Ciudad de México como un estado parte de la federación debido a su carácter de capital y sede de los poderes federales asentada en una urbe, su situación cabría dentro del modelo de la *ciudad-estado* que utiliza el federalismo alemán, es por ello que se realiza el mencionado estudio comparado para observar que la naturaleza jurídico-política de la capital mexicana está más cerca de la ciudad-estado, y por lo tanto como estado federado.

El resultado de la suma de todos los fundamentos mostrados en la presente investigación, tiene como objetivo el influir una nueva cultura de qué es la Ciudad de México, para dejar atrás la duda que aún genera el texto constitucional federal sobre su naturaleza como entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES: LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL DISTRITO FEDERAL (1824-1917)

Los términos de *Distrito Federal* y *Ciudad de México* en la época actual, pueden no tener distinción alguna y mayormente para sus habitantes, aunque desde su fundación como capital de la federación y hasta ahora, dichos términos se diferencian histórica y conceptualmente.

El lector podrá observar a lo largo de este capítulo la importante distinción entre Ciudad de México y Distrito Federal desde el enfoque histórico, dado que hoy *Ciudad de México* es el nombre oficial de la capital federal.

En los siguientes antecedentes, anteriores a la Constitución vigente, se verán los diferentes cambios que tuvo la Ciudad de México (tomando en esta ocasión el nombre de la entidad federativa y no del concepto urbanístico) desde el marco constitucional, leyes y decretos que la regularon generalmente como Distrito Federal. Además, se conocerán los momentos históricos y políticos que fueron determinantes para los constantes cambios que tuvo la capital mexicana en su organización política y administrativa.

En cada uno de los antecedentes que se exponen a continuación, se observará la naturaleza jurídico-política que tuvo la Ciudad de México en cada época determinada, de acuerdo con lo que dictaban los ordenamientos jurídicos que la regulaban y a lo que proponen los doctrinarios del Derecho que en su oportunidad se citan.

1.1 El Distrito Federal y la Ciudad de México durante la Constitución de 1824

1.1.1 Fundación del Distrito Federal

México tuvo en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824 y en la Constitución Federal de los Estados-unidos Mexicanos, de 4 de octubre

del mismo año, los primeros documentos constitucionales del México independiente, después de los intentos fallidos de instaurar en la nación emergente el Imperio como organización política que administraría al nuevo Estado.

El primer documento se gestó por medio de un segundo Congreso Constituyente ya que el primero se formó para crear una Constitución para el Imperio de Agustín de Iturbide, el cual fue disuelto por éste. Posteriormente, el primer emperador en la historia de México se vería obligado a abdicar después de diversos conflictos políticos y de las proclamaciones del Plan de Veracruz y el Acta de Casamata, en los cuales se tuvo el objetivo general de instaurar un gobierno republicano.[1]

En marzo de 1823 se reinstaló el Congreso quien nombró a un triunvirato para ocupar al poder ejecutivo de manera provisional, éste a su vez convocó al segundo Congreso Constituyente, el que se instaló el 7 de noviembre de 1823,[2] y que finalmente entre las discusiones de centralistas y federalistas, y ante la presión de constituirse en una federación con los actos de declaración de independencia por algunas provincias (Nueva Galicia fue la primera al declararse como "Estado Libre y Soberano de Jalisco", el 16 de junio de 1823; le siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas),[3] al no interesarse en ser gobernadas por un gobierno central,[4] dio como resultado al naciente Estado federal, constituido por los documentos que al inicio se mencionaron.

Son frecuentes los análisis que se realizan en las clases de materia constitucional en las facultades de derecho, donde se reflexiona que la primera Carta Magna federal mexicana es una copia de la Constitución de Filadelfia de 1787, en cuanto a su organización federal, e incluso el historiador Emilio Rabasa señala que el presidente

---

[1] *Cfr.* Garfias Aguilar, Marco Antonio *et al.*, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ª. ed., México, Secretaría de Gobernación. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, 2008, p. 187.

[2] *Íd.*

[3] *Cfr.* Díaz Alfaro, Salomón, "El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional", *Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917*, *en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 200. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/956/11.pdf [30 de abril de 2018, 17:30 horas].

[4] *Cfr.* Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto Político y Diseño Institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 96. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2968-la-ciudad-de-mexico-no-es-el-distrito-federal [29 de abril de 2018, 17:30 horas].

del Congreso Constituyente de 1824 manifestó que era una mala copia de la norteamericana, y que también el historiador Lucas Alamán de tradición conservadora, dijo que se trataba de una calca a la que solo se le añadieron algunas tradiciones españolas.[5]

Ante lo anterior, la opinión del sustentante es que la primera Constitución federal también nació mestiza como la mayoría de los mexicanos al recoger algunos principios federales y republicanos de los Estados Unidos de Norteamérica y de la Constitución de Cádiz, de aquellos principios federales se adoptó el distrito federal.

El distrito federal norteamericano fue el modelo pionero en los Estados federales, ante la gran tradición unitaria que tenían muchos de los Estados consolidados en Europa. Surge para prevenir probables conflictos entre la jurisdicción federal y la local en un mismo territorio, ya que ambas compartirían el mismo lugar en el que se asentarían los poderes federales.

La primera legislatura federal estadounidense (como encomienda que le dejó la Asamblea Constituyente), es quien decidió el lugar donde residirían los poderes. Con cesiones de porciones territoriales de los estados de Virginia y Maryland se constituyó el Distrito de Columbia con cien millas cuadradas, en cuyo territorio sólo existiría la jurisdicción federal.[6] Felipe Tena Ramírez comenta que la porción que cedió Virginia fue devuelta en 1846, quedando el distrito en un área aproximada a sesenta y dos millas, territorio que ocupa actualmente.[7]

El origen del distrito federal estadounidense sirvió como inspiración para crear al Distrito Federal mexicano, una entidad que duraría casi dos siglos, por supuesto, esto sin tomar en cuenta los breves periodos centralistas en los que no existió una capital federal.

---

[5] *Cfr.* Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 9. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/431-historia-de-las-constituciones-mexicanas-1a-reimp-de-la-3a-ed [30 de abril d 2018, 17:30 horas].

[6] *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, "El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia. Primera Parte", *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. La Constitución Mexicana 70 Años Después*, t. V, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 228 y 229. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/649/19.pdf [30 de abril de 2018, 17:30 horas].

[7] *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª. ed., México, Porrúa, 1998, p. 305.

En el Acta Constitutiva se sentaron las bases del Estado federal,[8] pero el Distrito Federal nació constitucionalmente en la fracción XXVIII, del artículo 50, de la Constitución de 1824, dicha fracción determinó como una de las "facultades exclusivas del congreso general": "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de poder legislativo de un estado".[9]

Curiosamente el Congreso Constituyente le encargó al poder legislativo federal esta labor, pero quien decidió finalmente el lugar de residencia fue el mismo constituyente quien se enfrascó en diversos debates para decidir donde residirían los poderes federales.

La razón por la que el Congreso Constituyente estableció el lugar sede de los poderes federales, la comenta el doctor Raúl Contreras Bustamante, en los términos siguientes:

> *"La voluntad constituyente había dispuesto que sería facultad del Congreso de la Unión decidir en donde deberían establecerse los poderes federales, es decir, las Cámaras de Diputados y Senadores de la primera legislatura, en ese orden de ideas, tendría que resolverlo. Sin embargo, las condiciones políticas del momento, la efervescencia e intranquilidad que generó la decisión de crear un sistema federal, las presiones extranjeras, etcétera, no permitieron la disolución del constituyente y este continúo legislando como si fuese un Congreso ordinario para tratar de consolidar su obra."*[10]

---

[8] *Cfr.* Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 enero de 1824, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. [En línea] https://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Acta_Constitutiva_de_la_Federacion1 [10 de octubre de 2018, 10:00 horas].

[9] Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. [En línea] https://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos1 [10 de octubre de 2018, 10:00 horas].

[10] Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva*, México, Porrúa, 2001, p. 44.

Las discusiones de donde colocar a los poderes federales comenzaron a darse en una comisión especial del constituyente, la que se aprobó un 27 de marzo, con la propuesta de "que se cambiara la capital de la república a un lugar fuera de la Ciudad de México […] a efecto de que se estudiara cual debería ser el sitio apropiado".[11]

Desde el inicio del debate para discutir el lugar de donde se asentarían los poderes federales, los liberales-federales se inclinaron porque no fuera la Ciudad de México la capital federal, y los conservadores con ideología centralista apoyaron a que fuera la Ciudad de México.[12]

En la facultad 23, del artículo 14 del Proyecto de Constitución Federativa para los Estados Unidos Mexicanos, se otorgaba al poder legislativo la de: "Elegir un lugar fuera de las capitales de los estados y cuya área no exceda de cuatro leguas para que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular como el de los otros estados",[13] lo que significó una limitante para proponer a la Ciudad de México como sede de los poderes federales, porque ésta era la capital del Estado de México.

Ante la imposibilidad de erigir el distrito federal en la Ciudad de México, el Congreso de Querétaro propuso a su naciente estado como candidato a ser en todo su territorio la capital federal, con fuertes argumentos como el ser un lugar que podría comunicar a toda la federación desde las Californias hasta la península de Yucatán, que poseía edificios para el servicio de los poderes generales, que la ciudad sería un lugar en el que se recibirían a las industrias nacionales y extranjeras para crecer económicamente, y que además se tenía la ventaja de no indemnizar a entidad alguna por sustraerle porciones territoriales.[14]

---

[11] *Ibíd.*, p. 50.

[12] *Cfr.* Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 202.

[13] Véase en "Selección Documental" de Mc Gowan, Gerald Louis, *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*, 2ª. ed., Zinacantepec, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México y El Colegio Mexiquense, 2013, p. 52. [En línea] http://ceape.edomex.gob.mx/sites/ceape.edomex.gob.mx/files/El%20Distrito%20Federal%20de%20dos%20leguas%20o%20c%C3%B3mo%20el%20Estado%20de%20M%C3%A9xico%20perdi%C3%B3%20su%20capital.pdf [30 de abril de 2018, 17:30 horas].

[14] Véase "Dictamen de la Comisión Especial para estudiar el sitio para asentar a los Supremos Poderes Federales, sometido a discusión en la sesión del 22 de julio", en Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, pp. 499 a 501.

Los argumentos vertidos por los queretanos ponían como una potencial capital a su estado, casi nulificando la opción de la Ciudad de México.

El doctor Raúl Contreras Bustamante, menciona la habilidad que tuvo el constituyente para retirar la prohibición que no permitió en un inicio la discusión del asentamiento de los poderes federales en la Ciudad de México:

> *"El Congreso se dio cuenta que para discutir la conveniencia de salir de la Ciudad de México, debía antes quitarse la camisa de fuerza que él mismo se había colocado en el texto del proyecto y fue preparando las circunstancias con un mes de por medio, para lo cual se modificó la redacción de la fracción relativa a la facultad del Congreso para seleccionar el sitio del asiento de los poderes, quitando la restricción de que estos deberían quedar 'fuera de las capitales de los Estados'".*[15]

Desde la emisión del dictamen del 31 de mayo en la comisión especial para discutir la colocación del distrito federal (en el cual no se contemplaba de ninguna manera a la Ciudad de México), no se había abierto el debate para continuar con ese objetivo, fue nuevamente hasta la discusión de las fracciones que establecen las facultades del Congreso de la Unión que se apertura la oportunidad para continuar argumentado sobre el lugar más conveniente para ubicar al distrito federal.

Como apoyo para la discusión del lugar de asentamiento del distrito federal, se invitaron a los primeros secretarios de despacho del México independiente: Lucas Alamán, Pablo de la Llave, José Ignacio Esteva y Manuel Mier y Terán, de las Secretarías de Relaciones Interiores y Exteriores, Justicia, Hacienda, de Guerra y de Marina; respectivamente, quienes de manera unánime expresaron que el distrito federal tenía que quedarse en la Ciudad de México y rechazaron el dictamen.

El secretario de Justicia, Pablo de la Llave expuso estas razones: la Ciudad de México era el centro militar, tenía la mejor ubicación para los puertos y otros puntos que son lejanos para Querétaro, se encontraban los recursos necesarios para cubrir

[15] Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 53.

sus necesidades y lo costoso que sería trasladar las oficinas de gobierno que ya existían en la Ciudad de México.

Para el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores sus argumentos fueron: la situación financiera en la cual se encontraba el Estado, por lo que para él era más conveniente gastar en armamento para la seguridad del país que gastarlo en trasladar recursos humanos y materiales; la importancia militar que le tenían a la Ciudad de México sus enemigos y que la situación geográfica de Querétaro no era única porque existían mejores territorios para la instalación de la capital federal.

El secretario de Guerra y Marina manifestó también la inconveniencia de mudar al ejército a Querétaro por la seguridad que brindaba el Valle de la Ciudad de México.

Finalmente, el secretario de Hacienda reiteró lo económico que sería la ubicación del distrito federal en la Ciudad de México, y también la cualidad geográfica que posee.[16]

El constituyente Fray Servando Teresa de Mier en la reanudación del debate el 23 de julio (un día posterior a la comparecencia de los secretarios de Estado), tuvo una intervención destacada a favor de que el distrito federal se situara en la Ciudad de México, en su participación comentó un gran número de virtudes que tenía en ese momento la actual capital, tales como su belleza en el paisaje, calles, plazas y edificios; el clima, la disciplina ciudadana, su poder económico para atender las necesidades de una metrópoli, la ubicación geográfica, el ser un auténtico centro político y militar, su historia, los recursos literarios para ilustrar a los funcionarios públicos en todas las ramas del conocimiento para difundirlo como representantes, sus lugares de recreación como teatros y paseos, y entre otros argumentos en contra de Querétaro, que fue catapultando cada vez más la opción de elegir al antiguo Valle de Anáhuac como la capital federal.[17]

Al final ni las intervenciones de los secretarios de despacho y tampoco la elocuencia de Fray Servando Teresa de Mier, lograron el consenso en los diputados

[16] *Ibíd.*, pp. 53 a 57.
[17] Véase "Discurso de Fray Servando Teresa de Mier en la sesión del 23 de julio de 1924 (*sic*), para apoyar que la Ciudad de México se convirtiera en la capital federal de la República Mexicana" en Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, pp. 503 a 510.

constituyentes para hacer de la Ciudad de México el distrito federal, porque el dictamen fue retirado por la comisión y con ello ya no llegó a votación.[18]

1.1.2 Fundación formal del Distrito Federal

Se promulgó la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en octubre de 1824, y con ello se le rindió protesta al primer presidente constitucional de México, Guadalupe Victoria; sin embargo, aún no existía una sede para el asiento de los poderes federales, por lo que la Ciudad de México fungía como capital de hecho, ante la falta de esa formalidad jurídica, el titular del Ejecutivo federal emitió un manifiesto el 18 de octubre de 1824, con el cual volverían los debates para fundar a la Ciudad de México como la capital federal,[19] en esa misma fecha el "presidente del Congreso Constituyente, Lorenzo de Zavala, encabeza una proposición, que apoyaron los diputados Cásares y Covarrubias, 'para que se señale el lugar en que deben residir los Supremos Poderes de la Federación, y que sea la Ciudad de México'."[20]

No pasaría mucho tiempo para que se presentara el dictamen (que proponía a la Ciudad de México como distrito federal) al Pleno para su discusión, es decir, el 29 de octubre. En el dictamen fue fundamentado en su artículo 1º, el artículo 50 constitucional, fracción XXVIII, cabe recordar que con dicha fracción surge constitucionalmente el Distrito Federal.[21]

Dentro de esa sesión, llama la atención la locución del diputado José María Becerra, porque expuso un tema importante que con el pasar de los años se volvería efectivo a finales del siglo XX: los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal. Este Diputado Constituyente fue un amplio opositor de ubicar la residencia de los poderes federales en la Ciudad de México, pues "se opuso a los términos del proyecto de dictamen que se sometió a debate, sobre todo en lo relativo a la pérdida

[18] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 60.
[19] *Ibíd.*, p. 61.
[20] *Ibíd.*, p. 62.
[21] *Ibíd.*, pp. 62 y 63.

de los derechos políticos que los habitantes de la Ciudad sufrirían, ante el hecho de que se les impondría un gobernador designado por el gobierno federal y no electo".[22]

Desde ese entonces, la problemática de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal estaría presente por varias décadas en la agenda política de la oposición del Gobierno federal, principalmente la residente en la capital mexicana.

El 30 de octubre siguió debatiéndose el artículo 1º del dictamen, se votó ante el Pleno y fue aprobado, de esta forma la Ciudad de México alojaría a los poderes de la unión. Dicho artículo quedó de la siguiente manera: "1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la constitución, será la Ciudad de México".[23]

A partir del 12 de noviembre y después de una par de días por la suspensión de la sesión de ese día, el 15 de noviembre se votó el artículo 2º del dictamen el cual determinó el tamaño que comprendería la capital federal, quedando así: "2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas".

Para comprender qué significa la longitud del radio de dos leguas, de acuerdo con datos de la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; dicho radio en el sistema métrico decimal corresponde a 8,380 metros, por lo tanto, la extensión del área del círculo que formaba el Distrito Federal, sería un poco más de los 220 km^2.[24]

Los ocho artículos restantes del dictamen fueron aprobados el 16 y 17, dando así su expedición el 18 de noviembre de 1824, como decreto que fundó formalmente al Distrito Federal, su promulgación se dio un par de días posteriores y con ello entró en vigor el 20 de noviembre de 1824.[25]

Al inicio del presente capítulo se comentó que alguna vez existió la distinción entre Ciudad de México y Distrito Federal para sus habitantes, en la obra compartida por

---

[22] *Ibíd.*, p. 63.

[23] Véase éste y el resto de los artículos en "Decreto de 18 de noviembre de 1824" en Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, pp. 65 y 66.

[24] *Cfr.* Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, adscrito a la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México. [En línea] http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/ [7 de febrero de 2019, 13:00 horas].

[25] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, pp. 65 a 67.

Javier Hurtado y Alberto Arellano: *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, se realiza un estudio a esta diferencia existente de acuerdo con fundamentos históricos, jurídicos, políticos y sociológicos; de dicha investigación se distingue que: "el Distrito Federal es un concepto jurídico que tiene que ver con una división político-administrativa, en tanto que la Ciudad de México es una realidad sociológica y un fenómeno urbano que trasciende totalmente las fronteras de la división geográfica."[26]

Esta distinción es útil para ilustrar la siguiente tabla comparativa con ubicaciones recientes de los límites territoriales aproximados de lo que comprendían el recién erigido Distrito Federal y la Ciudad de México en 1824:[27]

	Distrito Federal	Ciudad de México
Norte	Río de los Remedios.	Plaza de las Tres Culturas y la Glorieta de Peralvillo.
Este	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.	Congreso de la Unión.
Oeste	Toreo de Cuatro Caminos.	Calle de Bucareli y una prolongación del camino a Tacuba hasta el Circuito Interior.
Sur	Circuito Interior y Viaducto Tlalpan.	Calle Dr. Liceaga con dos prolongaciones a lo largo del Viaducto Tlalpan y de la Calzada de La Viga.

Como se observa, el territorio de la Ciudad de México fue absorbido por el Distrito Federal de acuerdo con las medidas que se dejaron constar en el artículo 2º del decreto de 18 de noviembre de 1824.

En la actualidad, la mancha urbana de la Ciudad de México ha rebasado los límites del anterior Distrito Federal, lo que crea una paradoja si se considera *Ciudad de México*

[26] Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 259.
[27] Con datos de Mc Gowan, Gerald Louis, *op. cit.*, p. 24.

como el nombre oficial actual de la capital federal, esta situación se explica en el último punto del siguiente capítulo.[28]

1.1.3 Gobierno y organización político-administrativa del Distrito Federal

Conforme al decreto publicado y ejecutado por Guadalupe Victoria el 20 de noviembre de 1824,[29] se dispuso que el Gobierno general sería quien se encargue de la administración del Distrito Federal y además quedaría bajo su jurisdicción, por lo tanto, el poder legislativo local quedó en manos del Congreso general, el poder ejecutivo del Distrito Federal fue ejercido por el Gobierno general a través de un gobernador interino y el poder judicial de la capital mexicana quedó en los mismos términos.

La instalación de las autoridades federales con jurisdicción local para su consolidación en la capital federal fue irregular, con mencionar que el nombramiento del gobernador interino no fue nada transitorio como lo disponía el artículo 6º del decreto que constituyó formalmente al Distrito Federal, "la forma de designación provisional de 1824 se volvió permanente para la ciudad federal y para los territorios federales, previstos desde la Acta Constitutiva".[30]

La designación de los diputados federales fue por la vía electoral indirecta, hecha efectiva por los ciudadanos del Distrito Federal hasta 1827, fundamentada en el artículo 4º del Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus rentas y diputados, publicado el 11 de abril de 1826, en el que se estableció se haría por medio de las juntas electorales primarias, secundarias y de provincia.[31]

---

[28] *Vid. Infra,* pp. 77 y 78.

[29] Con nombre "Decreto de 18 de noviembre de 1824" que puede verse en Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, pp. 65 y 66.

[30] González Oropeza, Manuel, *El Federalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 81. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/704-el-federalismo [30 de abril de 2018, 18:30 horas].

[31] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, 2010, p.10. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2891-distrito-federal-historia-de-las-instituciones-juridicas [30 de abril de 2018, 18:30 horas].

El ejercicio jurisdiccional de la capital de la federación quedó determinado en decreto expedido por el Gobierno federal y publicado el 15 de abril de 1826, el cual se creó para separar la jurisdicción judicial del Distrito Federal del Estado de México, "quedando a cargo de jueces de letras de primera instancia y al de la Suprema Corte de Justicia para la segunda y tercera, de manera similar para los territorios."[32]

Como se puede ver, de todas las autoridades federales con jurisdicción local en el Distrito Federal, el habitante capitalino solo pudo ejercer el voto activo como derecho político para la elección de diputados.

A pesar de que la Constitución no hizo mención del régimen municipal como gobierno interno de los estados (se comprendía que era competencia del régimen interior y soberanía de las entidades federativas establecerlo),[33] no fue así para la organización político-administrativa de la capital federal, pues en el artículo 7º del decreto de 18 de noviembre de 1824, se reconoció la elección de ayuntamientos en los municipios que comprendía el Distrito Federal.

El autor José Luis Vázquez Alfaro, menciona cuales fueron los municipios en el territorio que comprendía la capital mexicana, a los que se refiere como "poblaciones", además detalla la forma de designación de las autoridades del Municipio Ciudad de México:

> *"El territorio del D.F. cubría aproximadamente 55 km^2 y comprendía las poblaciones de Ciudad de México, Villa de Guadalupe-Hidalgo, Iztacalco, Tacuba, Azcapotzalco, Chapultepec, La Pieda (sic), además de rancherías y haciendas. - - - El Ayuntamiento de México era elegido por votación indirecta y lo integraban veinte regidores, dos síndicos procuradores, un administrador, un contador, y un secretario del Ayuntamiento, mismos que integraban el Cabildo, quienes duraban un año en el cargo. El ayuntamiento coexistía con el gobernador del Distrito Federal nombrado directamente por el presidente*

[32] Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 75.
[33] *Cfr.* Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 205.

de la República, quien tenía el Poder Ejecutivo y se apoyaba del Ayuntamiento para administrar la capital."[34]

Vale reiterar que la Ciudad de México era uno de los municipios que conformaban al Distrito Federal, donde su gobierno quedaba compartido por el gobernador nombrado por el Poder Ejecutivo federal, y el alcalde (miembro del ayuntamiento) electo por los ciudadanos.

En esta época existieron derechos políticos para los habitantes del Distrito Federal, pues tuvieron la oportunidad de elegir a los miembros del ayuntamiento, y como se señaló anteriormente, también la de elección de diputados al Congreso de la Unión, así que los capitalinos al inicio de los primeros años del Distrito Federal gozaron de derechos políticos, salvo para la elección del gobernador de la capital federal, sin embargo, esto no representaba algún problema porque existía representación en los ayuntamientos y en la cámara baja.

1.1.4 Etapas centralistas y las restauraciones del Distrito Federal

Existen tres periodos en los que el Distrito Federal dejó de existir porque el Estado mexicano adoptó un régimen centralista o unitario, por lo tanto, no necesitó de una capital con las características y funciones que tiene un distrito federal.

Los periodos centralistas fueron vigentes bajo las Leyes Constitucionales, de 29 de diciembre de 1836;[35] las Bases de Organización Política de la República Mexicana, de 12 de junio de 1843;[36] y las Bases para la Administración de la República, hasta la

[34] Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 10.

[35] Los preceptos presentados de este ordenamiento son de Leyes Constitucionales, de 29 de diciembre de 1836, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. [En línea] https://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Leyes_Constitucionales1 [10 de octubre de 2018, 10:00 horas].

[36] Los preceptos presentados de este ordenamiento son de Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 12 de junio de 1843, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. [En línea]

promulgación de la Constitución, de 22 de abril de 1854; los dos primeros fueron documentos constitucionales y el último (como lo marca su nombre), un ordenamiento jurídico provisional anterior a la promulgación de una nueva Constitución.

1.1.4.1 Primera etapa centralista: Vigencia de las Leyes Constitucionales

Las Leyes Constitucionales surgen ante el triunfo del centralismo en la figura de Santa Anna y formalmente en la emisión de las Bases para la nueva Constitución, de 23 de octubre de 1835, como antecedente a las siete Leyes Constitucionales, de entre las cuales, la sexta (la cual se usará como referencia para los siguientes párrafos), establece la "División del territorio de la República y gobierno interno de los pueblos", en la que se destacó que el Estado central mexicano se dividía en departamentos (en lugar de estados), éstos se dividían en distritos (en lugar de municipios), y éstos en partidos.

La administración de los departamentos estaba integrada por una Junta Departamental, la cual se integraba por siete personas electas por las mismas encargadas de elegir a los miembros del Congreso, cumplían principalmente funciones legislativas, así lo disponían los artículos 9º y 10; y por un gobernador, quien era nombrado por el Gobierno general de una terna propuesta por la Junta Departamental, según los artículos 4º y 5º de la ley constitucional mencionada.

Los distritos eran administrados por un prefecto, el cual era designado por el gobernador con la confirmación del Gobierno general, de acuerdo con el artículo 16; y las cabeceras de partido eran administradas por un subprefecto, quien era nombrado por el prefecto con la aprobación del gobernador, así lo disponía el artículo 19.

A pesar de que no existían municipios, de acuerdo con el artículo 22, había ayuntamientos, pero solo en las capitales de departamento. Éstos estaban integrados por alcaldes, regidores y síndicos quienes eran electos por vía del sufragio popular,

https://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Bases_de_la_Organizacion_Politica_de_la_Republica_Mexicana1 [10 de octubre de 2018, 10:30 horas].

según el artículo 23, con lo anterior, la Ciudad de México se mantuvo como una municipalidad con su respectivo ayuntamiento.

Para el caso de la entonces extinta capital federal, la Ley de división del territorio mexicano en Departamentos, del 30 de diciembre de 1836, desapareció al Distrito Federal, y su territorio quedó a cargo del Departamento de México, tomando a la Ciudad de México como su capital (también lo fue del Estado central). Posteriormente, el decreto del 20 de febrero de 1837, movió de Toluca los poderes locales a la capital de dicho departamento.[37]

De este primer periodo central se presentó algo curioso, pues en ese mismo régimen existió un Senado, el cual en teoría funge como el órgano de representación de las entidades federativas, una situación atípica para un Estado central; y también hubo representación de diputados de la Ciudad de México, pues se elegían por el número de habitantes de cada departamento.

1.1.4.2 Segunda etapa centralista: Vigencia de las Bases de Organización Política de la República Mexicana

El segundo periodo centralista se gesta ante graves conflictos políticos como el caso de la separación de Texas que ya se encontraba ocupado por un gran número de estadounidenses, la separación temporal de Yucatán y el conflicto de la Guerra de los Pasteles con ciudadanos franceses en el cual intervino el Gobierno de Francia; de estos problemas y entre otros asuntos, provocaron que las fuerzas militares reaccionarias proclamarán las Bases adoptadas por el Ejército de Operaciones en Tacubaya, de 28 de septiembre de 1841, en las cuales se desconoció al presidente centralista Anastasio Bustamante y se erigió un gobierno provisional electo por la Junta de Representantes de los Departamentos, la que se formó para ese fin.[38]

[37] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, pp. 10 y 11.
[38] *Cfr.* Garfias Aguilar, Marco Antonio *et al*., *op. cit.*, p. 297.

Dando cumplimiento a lo que establecían las también conocidas Bases de Tacubaya, el día 10 de diciembre se emitió la convocatoria para el Congreso Constituyente, el cual inició sus sesiones el 10 de junio de 1842, pero fue interrumpido y disuelto por Antonio López de Santa Anna, quien fungía como presidente provisional, éste nombró una Junta Nacional Legislativa, la que emitió el segundo documento constitucional centralista conocido como Bases de Organización Política de la República Mexicana.[39]

Respecto al tema del Distrito Federal, en la efímera vigencia de estas Bases, su territorio siguió comprendido en el Departamento de México porque la República centralista se dividió en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades, según su artículo 4º, "la Ciudad de México continúo teniendo el carácter de capital del Departamento de México y de la República y, a la vez, mantuvo su organización política municipal."[40]

Cada departamento tenía para su administración una Asamblea Departamental, de acuerdo con el artículo 131; y a un gobernador nombrado a propuesta de la misma Asamblea por el presidente de la República, así lo disponía el numeral 136.

Este segundo periodo central culminó con el triunfal regreso de los federalistas acompañados de un también federal, Antonio López de Santa Anna, quienes buscaban el restablecimiento de la Constitución de 1824, y con ello, el Gobierno federal.[41]

1.1.4.3 Primera restauración del Distrito Federal en 1846

En la Ciudad de México, Valentín Gómez Farías junto al general José Mariano Salas, suscribieron el Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, y publicado el 6, mismo día en que se rindieron los centralistas. Este plan contemplo principalmente la prohibición de un gobierno monárquico y el llamado a votar por un nuevo Congreso con las reglas electorales establecidas en la Constitución de 1824.

[39] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 12.
[40] *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 232.
[41] *Cfr.* Garfias Aguilar, Marco Antonio *et al.*, *op. cit.*, p. 349.

La Presidencia de la República la asumió el general Salas, quien emitió el 22 de agosto, el decreto que volvió a poner en vigencia la Constitución federal de 1824, después de diez años en el centralismo, el presidente provisional cumpliendo con lo estipulado en el Plan de la Ciudadela, convocó a elecciones para integrar al nuevo Congreso con facultades constituyentes, mismo que inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846.

El 23 de diciembre de 1846, el Congreso declaró a Santa Anna presidente interino y vicepresidente a Gómez Farías, y para el 18 de mayo de 1847 aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas que reiteraba la vigencia de la ley fundamental de 1824 e incluyó una serie de reformas que fueron tomadas parcialmente del voto particular del 5 de abril de 1847 de Mariano Otero, en las que destacó una de las aportaciones del jurista jalisciense que ha trascendido en el derecho mexicano: la incorporación del juicio de amparo a nivel federal.[42]

En materia de la presente investigación, en el segundo párrafo del artículo 6º del Acta Constitutiva y de Reformas se menciona: "Mientras la ciudad de México sea Distrito federal, tendrá voto en la elección del presidente, y nombrará dos senadores",[43] de acuerdo con lo anterior, el Distrito Federal obtuvo una homologación cercana a los estados porque también tendría representación en la segunda cámara, sería la primera vez que la capital federal fuera comparada con un estado de la federación al tener representación en ambas cámaras legislativas de la federación.[44]

Hay que observar que el término "mientras" del precepto citado, ponía como una posibilidad mover al Distrito Federal fuera de la Ciudad de México.

Con las mismas reglas de la Constitución de 1824, el gobernador del Distrito Federal continuaba siendo nombrado por el presidente de la República, "y la ciudad

[42] *Ibíd.*, pp. 349 a 357.

[43] Acta Constitutiva y de Reformas, de 18 de mayo de 1847, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. [En línea] https://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Acta_Constitutiva_y_de_Reformas1 [10 de octubre de 2018, 10:30 horas].

[44] *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 232.

de México seguía manteniendo su organización política municipal, junto con ocho cuarteles mayores o prefecturas".[45]

1.1.4.4 Tercer etapa centralista: Vigencia de las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución

La existencia del Distrito Federal nuevamente fue efímera ante su restauración, porque Santa Anna instauró el centralismo con las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución; posterior al Plan de Hospicio Cabañas, con el que se opuso al gobierno del presidente electo en 1851, el general Mariano Arista Nuez, y entre una serie de destituciones del cargo de presidente de la República, Antonio López de Santa Anna tomó por última vez la Presidencia, así que para organizar su gobierno proclamó dichas Bases con corte centralista el 22 de abril 1853.[46]

Bajo la vigencia de estas Bases provisionales se emitieron decretos que fueron trascendentales en la organización político-administrativa del anterior Distrito Federal, el primero con fecha de 2 de mayo de 1853, aplicable para el ámbito municipal en el que se dispuso que la organización del Ayuntamiento de México se integraba por un presidente, doce regidores y un síndico;[47] el otro decreto, del 21 de septiembre, estableció que los estados serían departamentos y el Distrito Federal se denominaría *Distrito de México*, una especie de capital federal pero aplicada en un Estado central.[48]

En ese mismo régimen, se publicó un decreto el 16 de febrero de 1854, en el que se amplió el territorio del Distrito de México, creciendo la superficie del anterior Distrito Federal de 220.6 km² a aproximadamente 1,700 km², producto de anexar espacio del Estado de México por razones de seguridad.[49]

---

[45] *Íd.*

[46] *Cfr.* Garfias Aguilar, Marco Antonio *et al.*, *op. cit.*, p. 377.

[47] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 14.

[48] *Cfr.* Aguirre Vizzuett, Javier, *Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, p. 41.

[49] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 14.

Se incluyeron a la capital: San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Tepepan, Xochimilco, Iztapalapa, el Peñón Viejo, y hasta la medianía de las aguas de Texcoco.[50]

Los nuevos límites quedaron de la siguiente manera:[51]

- Norte: Hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec.
- Noroeste: Tlalnepantla.
- Noreste: Hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco.
- Poniente: Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe.
- Suroeste: Desde el límite oriente de Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán.
- Sur: Tlalpan.
- Sureste: Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa.
- Oriente: Peñón Viejo.

Además el decreto dividió al Distrito en ocho prefecturas interiores, que correspondían a los ocho cuarteles mayores que formaban la Municipalidad de México; y en tres prefecturas exteriores, las que se integraban de esta forma:[52]

- Prefectura Norte, con cabecera en Tlalnepantla: Formada por una parte de San Cristóbal Ecatepec, el Lago de Texcoco hasta el Peñón Viejo.
- Prefectura de Occidente, Tacubaya su cabecera: Abarcó el límite de Azcapotzalco, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, San Miguel Chapultepec, Mixcoac y hasta el límite con Coyoacán.
- Prefectura Sur, con cabecera en Tlalpan: Conformada por Coyoacán, Tlalpan, Tepepan y Xochimilco.

Amador Rodríguez Lozano, destaca de este mismo decreto, el cambio en la estructura política del Distrito de México, lo que significó un retroceso en los derechos políticos de los habitantes de la capital mexicana: “el gobierno del Distrito se entregó a un gobernador designado por el presidente de la República, que sustituyó al ayuntamiento, con lo cual eliminó el derecho de elección de los habitantes del Distrito,

[50] *Cfr.* Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 207.
[51] *Cfr.* Aguirre Vizzuett, Javier, *op. cit.*, p. 42.
[52] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, pp. 97 y 98.

además de que las municipalidades eran gobernadas por intendentes nombradas por el supremo gobierno."[53]

El fin del tercer periodo centralista que tuvo la capital en el México independiente, comenzó con la emisión del Plan de Ayutla, de 1º de marzo de 1854, en el cual se pidió el cese de Santa Anna y su gabinete, la designación de un presidente interino por una Asamblea de Representantes de los Estados y Territorios, y la expedición de una convocatoria para elegir un Congreso Constituyente extraordinario.[54]

1.1.4.5 Segunda restauración del Distrito Federal en 1855

Santa Anna dejó el poder el 9 de agosto de 1855, la Junta de Representantes designó a Juan Álvarez como presidente interino el 4 de octubre, quien convocó a elecciones para el Congreso Constituyente el 17 de octubre de 1855, el que debía reunirse el 14 de febrero del año siguiente,[55] sin embargo, Comonfort como presidente sustituto expidió un decreto reformatorio el 26 de diciembre de 1855, para cambiar la sede del Constituyente a la capital mexicana, donde inició su trabajo el 18 de febrero de 1856.[56]

Durante el gobierno interino de Juan Álvarez, éste incorporó la ciudad de Tlalpan al territorio de la capital federal el 25 de noviembre, para fijar ahí la residencia presidencial debido a su desconfianza de asentarse en la Ciudad de México.[57]

Gerald Mc Gowan, destaca la ampliación que tuvo el área de la capital mexicana con esta decisión de Álvarez: "De esta manera la capital se acercó a la residencia presidencial y el Distrito Federal creció en 1,173 km^2 y 50,000 habitantes, el Distrito Federal de dos leguas había dejado de existir, pero a costa, una vez más, del Estado de México, pues el Congreso Constituyente iba a confirmar la pertenencia del partido de Tlalpan al Distrito Federal."[58]

---

[53] Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 233.
[54] *Cfr.* Garfias Aguilar, Marco Antonio *et al.*, *op. cit.*, p. 377.
[55] *Ibíd.*, pp. 377 y 378.
[56] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 99.
[57] *Cfr.* Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 207.
[58] Mc Gowan, Gerald, *op. cit.*, p. 47.

El doctor Raúl Contreras Bustamante, señala otro tema trascendental para la presente investigación en la efímera presidencia de Álvarez, narra el origen de un poder judicial estrictamente local para el Distrito Federal, por lo que se transcribe lo siguiente: "Ordenó [el presidente Juan Álvarez] la promulgación de la Ley Juárez sobre administración de justicia, que decretó la desaparición de los fueros y asimismo ordenó la restauración de la Suprema Corte de Justicia y el establecimiento del Tribunal de Justicia del Distrito Federal."[59]

Se originó un tribunal exclusivo para la capital de la federación, y por lo tanto, con una completa jurisdicción local. El mismo autor menciona las reglas que siguieron para su instauración:

> *"La llamada Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito Federal, mandó en su artículo 1º que mientras no se resolviese definitivamente la administración de justicia, se deberían observar las leyes que regían el 31 de diciembre de 1852. La Suprema Corte de Justicia se compondría de nueve ministros y dos fiscales, debiendo dejar de conocer de los negocios civiles y criminales pertenecientes al Distrito y los Territorios, según lo dispuesto por el numeral 9°, aunque si sería competente sobre causas de responsabilidad del gobernador del Distrito, de los magistrados de su Tribunal, así como de los jefes políticos de los territorios."*[60]

Por último, sobre la integración del tribunal local, manifiesta que "el Tribunal Superior de Justicia en el Distrito se compondría de cinco magistrados y dos fiscales, 'dividido en tres salas: dos unitarias de segunda instancia, y una compuesta de tres magistrados que conocerá en tercera'."[61]

[59] Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 99.
[60] *Ibíd.*, p. 100.
[61] *Íd.*

1.2 El Distrito Federal y la Ciudad de México durante la Constitución de 1857

1.2.1 Primeros años del Distrito Federal y la Ciudad de México en la Constitución de 1857

Una vez más se reuniría un Congreso Constituyente para organizar a la República mexicana como un Estado federal, y nuevamente surgió la opción de mover la capital federal fuera de la Ciudad de México, teniendo de nueva cuenta a la ciudad de Querétaro como opción y proponiendo la erección del Estado del Valle de México en una parte del territorio de lo que comprendía el Distrito Federal, una situación que hizo recordar los constantes debates del Constituyente de 1824, porque pareció repetirse la historia de la producción de la primera ley fundamental de México como Estado independiente.

La opción de erigir el Estado del Valle de México, se originó desde la presentación del dictamen por la Comisión de Constitución el 16 de junio de 1856, lo que motivó a crear una comisión especial para estudiar del tema, para ahí decidir sí se mudaban o no los poderes federales a Querétaro, y a su vez erigir dicho estado; el jurista José Luis Vázquez Alfaro, narra esta situación:

> *"El Dictamen de la Comisión, apareció el 25 de noviembre de 1856, y presentado a discusión el 9 de diciembre, fue sometido a la votación del Pleno el 13 de diciembre y por moción de Zarco se declaró que no había 'lugar a votar' el dictamen y fue devuelto a la comisión proponente, lo que significa que se desechó la propuesta de trasladar los poderes federales a Querétaro. - - - Después, el 3 de enero de 1857, la Comisión de División Territorial puso a votación un dictamen basado en el voto particular formulado por García de Arellano para que el Distrito Federal se formara en Aguascalientes, pues consideraba que era el centro geográfico de la República y que a partir de julio*

de 1857 se llamaría Ciudad Hidalgo; pero los defensores de la Ciudad de México se impusieron por mayoría de siete votos (43 a 36).”[62]

Los argumentos a favor y en contra sobre dejar a los poderes de la federación en la Ciudad de México fueron de naturaleza económica, política, geográfica e incluso morales, éstos surgieron porque el diputado Espiridión Moreno, condenó la corrupción que existía en la ciudad.

En las discusiones sobre la erección del Estado del Valle de México, el diputado constituyente por el Estado de Puebla, Guillermo Prieto, protestó en contra de la condicionante de trasladar los poderes de la federación para la existencia del Estado del Valle de México, porque de acuerdo con su argumento, los derechos no se condicionan. Los derechos a los que se refirió Prieto fueron los políticos, útiles para decidir a los sujetos del poder público.

Otro diputado que cuestionó sobre la democracia en el Distrito Federal fue el constituyente que representó a la capital, Francisco de Paula Cendejas, su manifestación fue sobre la incongruencia entre la aspiración a una República democrática y que el Distrito Federal sería reglamentado (según el proyecto), por un Congreso general que no fue votado por los habitantes de la capital, por lo que no entenderían las necesidades de sus habitantes.[63]

Otro de los destacados constituyentes en defensa de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, fue Ignacio Ramírez, él argumentó sobre el despojo en los derechos de elección de gobernador y de una asamblea para el gobierno interior, además de tomar sus rentas para el beneficio de toda la federación. Ante la expresión de Ramírez, la réplica la dio el diputado José María Mata, quien indicó que la organización municipal quedaba en las decisiones del pueblo para asegurar su libertad local y la sana administración de sus rentas, y agregó que no existía absurdo que el Congreso de la Unión legislara para el Distrito Federal, pues también lo hacía con los estados.

[62] Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 16.
[63] *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, pp. 233 y 234.

José María Mata, propuso un cambio en el artículo para que el Congreso general reglamentara el régimen interno de la capital federal y los territorios, pero teniendo como base la elección de las autoridades políticas y municipales por la población, propuesta que se tomó en cuenta y quedó plasmada en la fracción VII, del artículo 72.[64]

Basta con observar los argumentos que tuvieron los mencionados constituyentes para demostrar la preocupación por la representatividad de los habitantes de la capital mexicana en el gobierno del Distrito Federal, manifestaciones que no vieron problema alguno en que el territorio de la capital federal fuera compartido por dos niveles de gobierno.

La segunda Constitución federal de México, fue promulgada el 5 de febrero de 1857, publicada el día 12 del mismo mes, con el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos,[65] e inició su vigencia de acuerdo con su único artículo transitorio, el 16 de septiembre de ese año.

Los artículos referentes al Distrito Federal en dicha Constitución fueron:

El 43, que integró a un eventual Estado del Valle de México a la federación, dicho artículo quedó relacionado con el 46, el cual determinó en una parte que "la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar", el mismo numeral dispuso que el Estado del Valle de México se formaría del territorio que tuviera el Distrito Federal.

El 72, estableció las facultades del Congreso, para ese entonces unicameral. La facultad de la fracción VI, fue "para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la federación", y la de la fracción VII, "para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales", con lo anterior los habitantes de la capital federal poseyeron aun

---

[64] *Cfr.* Díaz Alfaro, Salomón, *op. cit.*, pp. 205 y 206.

[65] Los preceptos presentados de este ordenamiento son de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. [En línea] https://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Politica_de_la_Republica_Mexicana1 [10 de octubre de 2018, 10:30 horas].

derechos políticos para designar a las autoridades que indicaba esta fracción. Además de la posibilidad de elegir a las autoridades antes mencionadas, se les otorgó a los ciudadanos de la capital mexicana, el derecho de participar en comicios para la elección de diputados al Congreso de la Unión, conforme al artículo 53 constitucional.

El gobierno del Distrito Federal siguió a cargo del presidente de la República a través de un gobernador designado por él. El doctor Raúl Contreras Bustamante señala las principales atribuciones y los funcionarios que auxiliaron al gobernador de la capital federal: "Este funcionario ejercía a su cargo las funciones civiles y penales, las de seguridad pública, las de carácter sanitario, y debía auxiliar a los ayuntamientos en sus atribuciones municipales. - - - Se apoyaba en una Secretaría de Gobierno, organizada por un secretario, un oficial mayor y ocho jefes de sección".[66]

Una vez más la Constitución no hizo mención de la existencia de los municipios como régimen de gobierno interno de los estados de la federación, pero para el Distrito Federal y los territorios sí, al darles la oportunidad de elegir sus autoridades como lo indicaba la fracción VII, del artículo 72.

La figura de las prefecturas que aparecieron en la época de los periodos centralistas seguía subsistiendo, sus titulares eran nombrados y removidos por el gobernador, las principales atribuciones de estos funcionarios las detalla el autor Javier Aguirre Vizzuett, de esta manera:

> *"Se estableció que en cada partido debía haber un prefecto con calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía. - - - Era además de su competencia, entre otras: Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos, publicar las leyes, vigilar la observancia de las órdenes del Gobierno Federal, cuidar el orden y la tranquilidad, nombrar a los jueces de paz, fomentar la instrucción pública, perseguir la vagancia, atender la higiene pública, imponer sanciones gubernativamente, librar órdenes de cateo."*[67]

[66] Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 123.
[67] Aguirre Vizzuett, Javier, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

1.2.2 Breve periodo central

En el Estado mexicano la estabilidad política todavía no estaba consolidada, pues continuaron los conflictos entre centralistas y federalistas, los primeros por medio del Plan de Tacubaya lograron derrocar al presidente Comonfort, lo que causó que Benito Juárez encabezará el gobierno liberal por varias ciudades de México.

Félix Zuloaga se proclamó presidente provisional, y por medio de una circular volvió a instaurar un régimen centralista el 20 de marzo de 1858, de esta manera, los estados de la República se transformaron en departamentos.

La Ciudad de México y sus pueblos aledaños trajeron de vuelta al llamado *Distrito de México*, por medio del decreto del 16 de julio del mismo año.[68] El distrito estaría a cargo de un gobernador nombrado por el Gobierno central.[69]

1.2.3 Periodo Posguerra de Reforma

Para este periodo, posterior al triunfo de Juárez en 1861, son varios los cambios por medio de decretos que evolucionaron al Distrito Federal y a la Ciudad de México, el primero se dio el 23 de febrero de 1861, en el cual se le atribuyó el gobierno de la capital federal a la Secretaría de Estado y al Departamento de Gobernación.[70]

En el decreto de 4 de mayo, se reiteró que seguiría un gobernador designado a cargo del Distrito Federal, sin que esto afectara la facultad que se le dio a la Secretaría de Estado; además, se declaró que el Ayuntamiento de la Ciudad de México debía integrarse por veinte regidores y dos procuradores, el primer regidor presidiría el ayuntamiento, y para el caso de las demás poblaciones de la capital federal que tuvieran una población superior a los cuatro mil habitantes, sus ayuntamientos se compondrían por siete regidores y un procurador.[71]

---

[68] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, pp. 18 y 19.
[69] *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 235.
[70] *Íd*.
[71] *Cfr.* Aguirre Vizzuett, Javier, *op. cit.*, p. 45.

El 6 de mayo de 1861, se emitió otro decreto por el presidente Benito Juárez, a través del gobernador del Distrito, el general Miguel Blanco, en el que se amplió el territorio del Distrito Federal (una vez más a costa del Estado de México) y lo dividió territorialmente en la municipalidad de México y cuatro partidos: Guadalupe-Hidalgo, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco.

El doctor Raúl Contreras Bustamante comenta la concentración del poder de mando en el gobernador del Distrito Federal, producto de este cambio: "El decreto desaparece al ayuntamiento de la ciudad, pues al frente de la municipalidad de México quedaba precisamente el gobernador, quien desempeñaría las funciones de autoridad local, y para los partidos, serían nombrados por éste prefectos".[72]

El gobernador de acuerdo con este decreto, "demarcaba las poblaciones, villas y barrios que correspondían a cada partido; fijaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y, en la municipalidad de México, hacía las veces de autoridad local."[73]

El 5 de marzo de 1862, otro decreto fue expedido, ahora conteniendo un bando suscrito por el gobernador del Distrito Federal, el general Anastasio Parrodi, que creó varios municipios que fueron repartidos entre los cuatro partidos; la municipalidad de la Ciudad de México permaneció sin cambios.

La división político-territorial de la capital mexicana, conforme a dicho decreto, quedó de la siguiente forma:

- Municipalidad de México.
- Partido de Guadalupe-Hidalgo conformado por los municipios de Guadalupe-Hidalgo (su cabecera) y Azcapotzalco.
- Partido de Xochimilco con los municipios de Xochimilco (su cabecera), Tláhuac, Tulyehualco, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacán.
- Partido de Tlalpan conformado por los municipios de San Ángel (su cabecera), Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco.

[72] Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 123.
[73] Aguirre Vizzuett, Javier, *op. cit.*, p. 46.

- Partido de Tacubaya con los municipios de Tacubaya (su cabecera), Tacuba, Santa Fe y Mixcoac; posteriormente se le agregó el municipio de Cuajimalpa con porciones territoriales de Santa Fe y San Ángel.

El mismo general Parrodi, como gobernador, emitió el 25 de marzo de 1862 un decreto que reglamentó la administración local de los partidos. El mando de sus ayuntamientos fue dirigido por los prefectos como "presidentes natos", eran dependientes del gobernador y también cumplían con funciones de jefes de policía en su partido.

El doctor Raúl Contreras Bustamante, describe así las funciones de estos prefectos: "publicar las leyes y reglamentos, hacerlos cumplir, cuidar el orden y la tranquilidad, nombrar a los jueces de paz, vigilar la buena administración de los municipios, aprobar sus presupuestos y cuentas, controlar el registro civil, panteones, reclutamiento, etcétera, entre otras funciones."[74]

Los prefectos tuvieron amplias facultades que restaron la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios. A los ciudadanos capitalinos bajo estas normas, se les despojó el derecho a elegir a sus autoridades municipales. Estas acciones estuvieron justificadas por la amenaza emergente que hubo en la costa de Veracruz, debido a que Estados europeos exigieron ciertos pagos, que en la siguiente etapa histórica se detallan.[75]

1.2.4 Periodo del Segundo Imperio

En 1863 la milicia francesa siguió ocupando parte del territorio mexicano, y sobre todo de la capital, después de no aceptar las negociaciones en materia financiera que se suscitaron por la suspensión de pagos de la deuda interna y externa en el gobierno de Juárez en 1861, solo las fuerzas armadas del Reino Unido y España aceptaron los

[74] Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 126.
[75] *Ibíd.*, pp. 125 y 126.

acuerdos que quedaron pactados en los Tratados de Soledad, de 19 de febrero de1862, así fue como marcharon de regreso a Europa.

Los conservadores en México apoyaron a la estancia de soldados franceses porque tuvieron como objetivo instaurar una monarquía en México auspiciada por el gobierno de Napoleón III.

Francia y los conservadores mexicanos eligieron al archiduque austriaco Fernando Maximiliano de Habsburgo, como emperador del Segundo Imperio Mexicano, quien tomó el nombre de Maximiliano I, éste para administrar su gobierno expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de 10 de abril de 1865,[76] que en materia que atañe a la presente investigación, determinaba lo que se describe a continuación.[77]

El artículo 52 indicaba: "El territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta departamentos; cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades. Una ley fija el número de distritos y municipalidades, y su respectiva circunscripción".

Para comprender la estructura administrativa de la capital, se expone en orden jerárquico, la forma de designación de las autoridades imperiales:

- Los prefectos administraban a los departamentos, eran designados por el emperador y se auxiliaban de un Consejo de Gobierno, según los artículos 28 a 33 del Estatuto citado.
- Los subprefectos eran designados por sus respectivos prefectos, y administraban a los distritos, de acuerdo con los artículos 34 y 35.
- Los distritos se dividían en municipios, en éstos se encargaban para su administración los ayuntamientos presididos por los alcaldes, quienes eran designados por los prefectos; y por comisarios municipales, así lo disponían los artículos 36 a 39.

[76] Los preceptos de este ordenamiento son de Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de 10 de abril de 1865, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. [En línea] https://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Estatuto_Provisional_del_Imperio_Mexicano1 [10 de octubre de 2018, 12:00 horas].

[77] *Cfr.* Garfias Aguilar, Marco Antonio *et al.*, *op. cit.*, p. 449.

El 1° de noviembre de 1865 se publicó la Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernativa, este ordenamiento en su artículo 40 dispuso las dos clasificaciones de las autoridades municipales: unos eran electos popularmente para acciones deliberantes (ayuntamientos) y los otros eran nombrados para ejercer actividades ejecutivas (alcaldes y comisarios municipales).[78]

El Distrito Federal dejó de existir en la Ciudad de México para dar paso por tercera ocasión al Distrito de México, adscrito al Departamento del Valle de México. El distrito fue administrado por un subprefecto designado con previa aprobación imperial, por el prefecto.

El Distrito de México se estructuró en municipalidades y sus ayuntamientos eran electos popularmente, encabezados en cada uno por un alcalde nombrado por el prefecto,[79] caso excepcional en el nombramiento del alcalde de la capital del Imperio (la Ciudad de México), pues debía ser nombrado o removido por el emperador, así quedó establecido en el artículo 38 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

Aunque la Ciudad de México fue tomada como la capital del Imperio, eso no quiere decir que dejó de existir la capital de la República, que ante su resistencia, el presidente Benito Juárez, la tuvo en constante movimiento con él hasta su triunfo en 1867, es decir, que coexistieron dos capitales en el Estado mexicano, una de corte monárquica y otra republicana.[80]

1.2.5 Periodo de la segunda etapa republicana

Ante el triunfo de la República en 1867 fueron restaurados la Constitución, que diez años antes se había promulgado, el Estado federal, y con él, el Distrito Federal, el cual se sujetó al régimen jurídico y límites territoriales que tenía en la ley fundamental de 1857.[81]

[78] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 131.
[79] *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, pp. 235 y 236.
[80] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 133.
[81] *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 236.

En México no volvería nunca un régimen formalmente centralista, por lo que el Distrito Federal se extinguió hasta el 2016, cuando constitucionalmente se convierte en *Ciudad de México*.

En esta segunda etapa republicana en la vigencia de la segunda Constitución federal, surgieron diversos cambios a ésta y al Distrito Federal, el primero se dio el 13 de noviembre de 1874 para regresar a ser bicameral el Congreso de la Unión, con la reintegración del Senado de la República, lo que significó que el Distrito Federal tuvo de nuevo su representación en el Congreso federal y los habitantes de la capital volvieron a poseer su derecho al voto para la elección de dos senadores.[82]

En diciembre de 1898 fueron ajustados los límites territoriales entre los estados de México (el día 15) y de Morelos (el día 17), y el Distrito Federal, por medio de convenios aprobados por el Congreso de la Unión.[83]

Sobre lo anterior, el jurista Felipe Tena Ramírez, hace una observación sobre lo inconstitucional que fue el acto del Congreso de la Unión, al no tener facultad para modificar el territorio del Distrito Federal que se encontraba establecido en la Constitución, la cual tomaba como base el territorio que tenía en 1856, por lo que el Poder Legislativo federal actuó como poder reformador, siendo que sólo es una parte de éste.[84]

Por medio de decreto del Congreso, el 16 de diciembre de 1899, ya en el gobierno de Porfirio Díaz, el Distrito Federal se fraccionó en veintiuna municipalidades en seis prefecturas, con la coexistencia de la Municipalidad de México.

La integración de las prefecturas quedó de la siguiente manera:[85]

- Prefectura de Azcapotzalco, con las municipalidades de Azcapotzalco y Tacuba.

[82] Artículos 51 y 58 constitucionales reformados del 13 de noviembre de 1874, *Reformas y adiciones de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857*, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. [En línea] http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reformas_a_la_Constitucion_Politica_de_la_Republica_Mexicana_del [10 de enero de 2018, 9:00 horas].

[83] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 154.

[84] *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 199.

[85] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 154.

- Prefectura de Coyoacán conformada por las municipalidades de Coyoacán y San Ángel.
- Prefectura de Guadalupe Hidalgo, abarcó las municipalidades de Guadalupe-Hidalgo e Iztacalco.
- Prefectura de Tacubaya, con las municipalidades de Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa y Santa Fe.
- Prefectura de Tlalpan, compuesta por las municipalidades de Tlalpan e Iztapalapa.
- Prefectura de Xochimilco, integrada por las municipalidades de Xochimilco, Milpa Alta, Tlaltenco, Hastahuacán, Tulyehualco, Ostotepec, Mixquic, Atocpan y Tláhuac.

El 31 de octubre de 1901 fue reformada la fracción VI, del artículo 72 constitucional, con dicha modificación se concedió la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios, al Congreso de la Unión.[86]

A través del uso de las facultades extraordinarias otorgadas por decreto emitido por el Congreso de la Unión, el presidente Porfirio Díaz emitió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, el 26 de marzo de 1903, en la cual se estableció que el gobierno y la administración de la capital se sujetaba al Ejecutivo federal por medio del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, integrado por tres funcionarios de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación: el gobernador del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas; quienes eran nombrados y removidos libremente por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La organización política, administrativa y municipal quedó concentrada en el presidente de la República, subordinada a la Secretaría anteriormente mencionada.

Las funciones de las autoridades que formaban el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con lo que expresa el doctor Raúl Contreras Bustamante, fueron:

[86] *Cfr. Reformas y adiciones de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, p. 15. [En línea] http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reformas_a_la_Constitucion_Politica_de_la_Republica_Mexicana_del [10 de enero de 2018, 9:00 horas].

"El gobernador, estuvo a cargo de los ramos de elecciones, cultos, censos, expedición de certificaciones, policía, imposición de penas, establecimientos penales, festividades, juegos y diversiones públicas, autorización para el expendio de bebidas embriagantes, fondas, transporte, registro civil, inspección de pesas y medidas, etcétera. - - - El titular de obras públicas, era el responsable de dotación y distribución del agua potable, vías públicas, parques y paseos, monumentos, alumbrado, desagüe y limpia, edificios públicos, cementerios, construcción, y mantenimiento de rastros y mercados, entre las más importantes. - - - Al encargado de salubridad, le reservaron solo funciones de inspección de las actividades que tuvieran que ver con la materia, como es el caso de mercados, rastros, cementerios, etcétera".[87]

El régimen interno del Distrito Federal, quedó conformado por las municipalidades internas y foráneas, las primeras se administraron por un ayuntamiento, el cual se integraba por concejales electos popularmente, de manera indirecta, de entre sus miembros se elegía a un presidente y un vicepresidente, duraban en sus encargos cuatro años y sus cargos eran honoríficos, sólo tenían voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto.[88]

El prefecto o jefe político administraba las municipalidades foráneas, era designado por el titular del Ejecutivo federal a través de su secretario de Estado.[89] Tuvo funciones en materia de seguridad pública, como vigilar el cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y bando, cooperar con las autoridades judiciales y aprender a los criminales.[90]

En la misma ley del 26 de marzo de 1903, se corrigieron los límites de la capital federal y se dividió al Distrito Federal ajustándolo en trece municipalidades: México (Ciudad de México), Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.[91]

---

[87] Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 157.
[88] *Ibíd.*, pp. 156 a 158.
[89] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 23.
[90] *Cfr*. Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 107.
[91] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 156.

Finalmente, hay dos puntos a destacar de dicha ley, el primero, es la eliminación de la personalidad jurídica de los ayuntamientos, desde entonces el Gobierno federal se haría cargo de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del Distrito Federal, y de los gastos que demandará la administración política y municipal.[92]

Al mismo tiempo, se determinó que se incorporaban a la hacienda federal los impuestos y rentas de los municipios, que posteriormente se confirmó en la Ley con Objeto de Incorporar los Impuestos y Rentas Municipales del Distrito y los Bienes de sus Municipios, publicada el 24 de abril de 1903, por decreto de Porfirio Díaz.[93] Misma ley consideró como parte integrante de la federación al Distrito Federal, un asunto no menos importante, porque ninguna Constitución federal había integrado a la capital mexicana al Estado federal, sino que fue determinada por esta ley.[94]

De todo lo anterior, puede observarse que esta ley trajo en detrimento al nivel municipal del Distrito Federal, se concentró el poder en el presidente de la República creando a la administración de la capital federal en una dependencia gubernamental, incluso de jerarquía menor al ser subordinada a la entonces Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, lo que conllevó a que nuevamente los derechos políticos de sus habitantes quedarán excluidos, y por lo tanto, sin representación local alguna.

[92] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 22.
[93] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 158.
[94] *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 237.

CAPÍTULO II
LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

Durante los cien años de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, el Distrito Federal sufrió varios cambios a través de las diversas reformas constitucionales, leyes orgánicas y el Estatuto que lo rigieron, a su vez, la mancha urbana de la Ciudad de México creció hasta superar los límites territoriales de la capital federal.

En la evolución jurídica que tiene la capital mexicana, se presenta un momento en que al Distrito Federal se le consideró como sinónimo de la Ciudad de México, un instante que podría considerarse como la raíz que le dio el nombre a la nueva entidad autónoma.

A través de los cambios en sus órganos de gobierno, se han podido identificar cinco etapas en las que ha transitado lo que hoy se conoce como *Ciudad de México*, destacando que las primeras cuatro de ellas, son como Distrito Federal: la primera, como una entidad con municipios; la segunda, como dependencia gubernamental; la tercera, en un proceso de democratización, en el que se fueron integrando métodos para la participación y representación ciudadana de la capital; la cuarta, en el alcance de la representación política de los habitantes del Distrito Federal, para el ejercicio de un gobierno local; y la quinta, como una entidad autónoma, al igual que el resto de los estados de la federación.

2.1 Primera etapa: El Distrito Federal con municipalidades

2.1.1 Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza

Después de los movimientos revolucionarios iniciados en 1910, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, implantó una estabilidad al derrotar

a Francisco Villa y aislar a Emiliano Zapata; y con fundamento en las modificaciones de 14 de septiembre de 1916, del Plan de Guadalupe, convocó a un Congreso Constituyente el 19 de septiembre de ese mismo año.[95]

Dicho Congreso inició sus sesiones el 1º de diciembre de 1916, día en el que Venustiano Carranza, como titular del Poder Ejecutivo de la República, presentó su proyecto de Constitución[96] al Constituyente para ser discutido y aprobado, y así crear a la ley fundamental que actualmente rige.

En este proyecto, en cuanto al Distrito Federal, se propuso entre sus distintos artículos lo siguiente:

En el artículo 43 se incluyó a la capital federal como integrante de la federación sin hacer mención del *Estado del Valle de México*.

Sobre considerar al Distrito Federal como una parte más de la federación, los coautores Javier Hurtado y Alberto Arellano, destacan el orden en que se enlistan las partes integrantes de la federación: "procediendo a enunciar los estados de la A a la Z, y poniendo después de Zacatecas al distrito federal, y posteriormente 'territorio de Baja California y territorio de Quintana Roo', lo que significa que para Carranza el Distrito Federal era un estado (aunque lo pusiera después que Zacatecas), y no un territorio, como los dos que en ese entonces existían."[97] Una ocasión más tuvo la capital federal, el acercamiento a la naturaleza jurídico-política de un estado de la federación en el texto constitucional.

En el 44 se ampliaba el territorio del Distrito Federal al anexar a los municipios de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango de Cuautitlán y Tlalnepantla, todos ellos del Estado de México.

---

[95] *Cfr.* Garfias Aguilar, Marco Antonio *et al.*, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ª. ed., México, Secretaría de Gobernación. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, 2008, p.578.

[96] Véase en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Tomo I, No.19, del 6 de diciembre de 1916. [En línea] http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/016.pdf [10 de enero a las 9:00 horas].

[97] *Cfr.* Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto Político y Diseño Institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 208. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2968-la-ciudad-de-mexico-no-es-el-distrito-federal [29 de abril de 2018, 17:30 horas].

Las razones del Primer Jefe, de extender el territorio del Distrito Federal, las comentan los coautores anteriormente mencionados: “Con una visión más militar que urbanística, planteó que los límites entre el Distrito Federal y el Estado de México se tenían que modificar, no así el de los demás estados, que conservaban los límites que hasta ese momento tenían.”[98]

El artículo 73 del proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista disponía las facultades del Congreso de la Unión. En su fracción V, estableció como atribución, cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, y en la fracción VI, la de legislar en el ámbito del Distrito Federal y territorios, de esta última fracción se desprenden varias bases que describen lo que propuso Carranza para la capital federal y los territorios, de las cuales se destaca la división política en municipalidades, que estarían a cargo de un ayuntamiento electo popular y directamente, con la excepción de la Municipalidad de México para la que se encargaría un determinado número de comisionados.

La administración de la Municipalidad de México se encomendaría a un gobernador que dependería del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente; sus magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y finalmente, se dispuso que el Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general, quien despacharía en la Ciudad de México, éste sería dependiente del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

De la propuesta del presidente Carranza, se observó una tendencia centralizadora para controlar la capital mexicana, lo que causó críticas en las sesiones del Congreso Constituyente, como las de Heriberto Jara, destacado constituyente. El jurista José Luis Vázquez Alfaro, sintetiza en gran forma las observaciones de Jara, expresando lo siguiente:

[98] *Ibíd.*, p. 112.

"En favor del régimen municipal se argumentó que el hecho de que en la Ciudad residieran tanto los poderes federales como el gobierno del propio Distrito Federal no era una razón para negar el derecho de los ciudadanos del mismo para elegir sus autoridades municipales, pues si esto se admitiera, en las capitales de los estados tendrían que desaparecer los ayuntamientos, o formarse por designación del jefe del Ejecutivo de cada estado, lo que constituiría una excepción injusta. - - - […] También se dijo que las designaciones del Ejecutivo podían recaer en personas desconocedoras del medio y, por consiguiente, no en los más indicados para desarrollar una buena administración en él."[99]

Como se puede observar, de nueva cuenta se puso a discusión la problemática de los derechos políticos de los capitalinos federales, un debate visto desde 1824.

Se destaca que nunca se puso a discusión, el que la Ciudad de México fuera el lugar de residencia de los poderes federales, desde el proyecto se dio por hecho esta decisión, de la que no se encontró ninguna oposición, sin embargo, los debates se centraron en la subsistencia del régimen municipal en la metrópoli mexicana.[100]

2.1.2 Texto original

Entre el texto propuesto por Venustiano Carranza y el promulgado el 5 de febrero de 1917, o sea la Constitución vigente, en su redacción original,[101] se encuentra lo siguiente:

[99] Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, 2010, p. 25. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2891-distrito-federal-historia-de-las-instituciones-juridicas [30 de abril de 2018, 18:30 horas].

[100] *Ibíd.*, pp. 23 a 25.

[101] Publicación original en *Diario Oficial del Gobierno Provisional de la República Mexicana*, Tomo V, No. 30, del 5 de febrero de 1917. [En línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf [10 de enero, 13:00 horas].

- Se consideró la integración del Distrito Federal como parte de la federación en el artículo 43, con lo que se reconoció a la capital mexicana como entidad federativa.
- Se desechó la ampliación del territorio de la capital federal y se completó la idea de la erección del Estado del Valle de México cuando se muden los poderes federales a otro lugar, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General, así escrito en el artículo 44, de manera similar al artículo 46 de la Constitución de 1857.
- Del artículo 73, sobre las facultades del Congreso de la Unión, se conservó del proyecto la fracción V, la atribución de cambiar la residencia de los poderes federales; y la fracción VI, la cual otorgó funciones de cámara legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Unión, y donde se quedó la división en municipalidades para el Distrito Federal y los territorios.

  Se logró que en la Municipalidad de la Ciudad de México, así como en las demás, estuvieran a su cargo un ayuntamiento electo popular y directamente; la dirección general de política y de gobierno de la capital federal, quedó al igual que en el proyecto, al ser depositada en un gobernador dependiente directo del presidente de la República, quien a su vez podía nombrarlo y removerlo libremente. Quedaron las mismas reglas para el nombramiento de los magistrados, jueces de primera instancia y el titular del Ministerio Público en el Distrito Federal.

Antes de la entrada en vigor de la recién creada Carta Magna, el presidente Venustiano Carranza, emitió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, el 13 de abril de 1917, la que también entró en vigencia al mismo tiempo que la tercer Constitución federal mexicana, el 1° de mayo de ese año.[102]

Dicha ley se tomó como reglamentaria de la fracción VI, del artículo 73 constitucional, la que sólo confirmó y dispuso las reglas y facultades de las autoridades que se mencionan en las bases de aquélla fracción.

[102] *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, "El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia. Primera Parte", *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. La Constitución Mexicana 70 Años Después*, t. V, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 239. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/649/19.pdf [30 de abril de 2018, 17:30 horas].

El gobernador del Distrito Federal desempeñaba principalmente de acuerdo con la ley orgánica mencionada, el "promulgar y hacer cumplir las leyes federales y específicas para el Distrito Federal expedidas por el Congreso, así como cumplir las órdenes y resoluciones del presidente de la república, entre otras."[103]

El jurista Salomón Díaz Alfaro, expone las facultades que ejercía el gobernador de la capital mexicana en materia de servicios públicos:

> *"Le competía la seguridad pública; bajo su vigilancia quedaban las penitenciarías y cárceles; cuidaba de los servicios hospitalarios, consultorios y casas de asistencia; ejecutaba las obras públicas; tenía a su cargo los censos y estadísticas del Distrito; formulaba el proyecto de presupuesto para el Distrito; tenía el mando supremo de la policía; atendía la conservación y reparación de los caminos vecinales que no estuviesen a cargo de los municipios; cuidaba de la prestación de los servicios públicos educativos; vigilaba que los municipios tuvieran al corriente sus catastros y expedía, con aprobación del presidente de la República, todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito."*[104]

Un punto por destacar es que el gobernador de la capital mexicana poseía fuero o inmunidad, "ya que sólo podía ser procesado por delitos del orden común si previamente el Tribunal Superior del Distrito, 'en acuerdo pleno' resolvía 'que hay datos bastantes para proceder contra dicho funcionario'."[105]

Con las funciones que concentraba el gobernador de la capital federal, los ayuntamientos solo tuvieron atribuciones restringidas, como lo señalan los coautores Javier Hurtado y Alberto Arellano, en los términos siguientes:

---

[103] Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p.114.

[104] Díaz Alfaro, Salomón, "El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional", *Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 212. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/956/11.pdf [30 de abril de 2018, 17:30 horas].

[105] Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 211.

"Su presupuesto debía ser enviado al gobierno del Distrito para que con las modificaciones que tuviera a bien hacerle el presidente de la República se presentaran al Congreso para su aprobación. Los ayuntamientos no podrían contraer deudas ni otorgar concesiones ni celebrar contratos obligatorios por más de dos años, salvo autorización expresa del Congreso de la Unión; las obras de beneficio general para el Distrito serían ejecutadas y conservadas por el gobierno de éste, las que beneficiaban a un municipio por su respectivo ayuntamiento y las que beneficiaban a dos o más municipios se prescribía que se ejecutarán y conservarán por las municipalidades interesadas."[106]

El Gobierno del Distrito Federal fue incongruente con los principios no centralizadores de una federación.

En los capítulos IX y X de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales,[107] se establecieron las reglas para la organización y funcionamiento de los ayuntamientos de las municipalidades que conformaba el Distrito Federal. De acuerdo con los artículos 46 y 50 se integraban por concejales o regidores electos popularmente, quienes podían reelegirse y duraban dos años en su cargo, ya que cada ayuntamiento debía renovarse por mitad cada año. El Ayuntamiento de la Ciudad de México, se integraba por veinticinco concejales y el de los otros municipios por quince, así quedó dispuesto en el artículo 52.

De acuerdo con el artículo 60, el presidente y vicepresidente municipal eran designados entre y por los mismos miembros del respectivo ayuntamiento, para el periodo de un año, sin posibilidad de reelección para un periodo inmediato más.

Como se ha podido ver, aunque las facultades fueron más amplias para el gobernador del Distrito Federal, y que por tanto, ejerció la total administración política y de gobierno en toda la capital mexicana, se permitió la elección de las autoridades

---

[106] *Ibíd.*, p. 115.

[107] Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, en Barceló Rojas, Daniel Armando, *Distrito Federal, Revolución y Constitución en las Entidades Federativas*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 235 a 256. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4396/7.pdf [1º de mayo de 2018, 17:00 horas].

municipales a los habitantes de la capital federal, de esta forma los ciudadanos capitalinos gozaron de sus derechos políticos hasta ese entonces.

2.2 Segunda etapa: El Distrito Federal en la Administración Pública Federal

2.2.1 Reforma constitucional del 20 de agosto de 1928

La centralización del gobierno del Distrito Federal en el Ejecutivo federal, trajo como consecuencia, que se contralaran desde los servicios públicos hasta las elecciones en los ayuntamientos, y de a poco, fue desapareciendo el régimen municipal que tanto se protegió en la capital federal.

A continuación, son expresiones que describen los motivos de la transición de municipalidades a órganos político-administrativos desconcentrados del Gobierno federal. Los coautores Javier Hurtado y Alberto Arellano, comentan: “en el fondo la estrategia de los gobiernos revolucionarios fue despolitizar a la capital del país y limitarla institucionalmente. Por ello, la tendencia concentradora del gobierno federal se expresó también en la centralización de la ciudad, que fue en detrimento de los derechos de los habitantes de la Ciudad de México.”[108]

Esta disertación hace alusión a lo politizado que se encontraba el Distrito Federal, y que las medidas impuestas en contra de ello afectaron a los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos. La siguiente anotación, ahora por parte de Amador Rodríguez Lozano, ilustra de qué forma se politizaban las municipalidades de la capital mexicana:

> *“En la práctica, el gobierno federal dictaba las políticas y desde el gobierno se distribuían los cargos del ayuntamiento entre los adictos al caudillo en turno. Pocas veces había elecciones y cuando llegaban a realizarse, los grupos*

[108] Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 115.

opositores se robaban las urnas, presionaban a los electores o se declaraban todos triunfantes y cada uno formaba su propio ayuntamiento. Con estos hechos adquirió fuerza la idea de que el orden en la ciudad sólo se conseguiría con la supresión de los ayuntamientos."[109]

Estos hechos inspiraron en 1928, al entonces aspirante reeleccionista a la Presidencia de la República, Álvaro Obregón, a iniciar las reformas constitucionales y legales en materia de la organización política y administrativa de la capital mexicana ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Un caso interesante porque el sonorense no tenía facultad legal para iniciar reformas en cualquiera de las cámaras legislativas, sin embargo, el General tenía amplio poder político y los diputados Ricardo Topete, Francisco J. Silva, Melchor Ortega, Fernando Moctezuma, entre otros, apoyaron a Obregón; así, el 19 de abril, ingresó formalmente su iniciativa.[110]

En la exposición de motivos para la reforma constitucional, menciona el control que tuvo el Congreso general y el titular del Ejecutivo federal en las municipalidades, lo que produjo una restricción en el ejercicio del poder municipal, por lo que éste sólo existía en teoría, así que propuso la eliminación de la composición interna de municipios del Distrito Federal y tener en un solo mando la administración de los servicios públicos. Uno de los opositores a esta reforma y defendió los derechos de representación de los capitalinos fue Vicente Lombardo Toledano, quien pensó que esta medida sería el fin de los municipios en toda la República.[111]

El 20 de agosto de 1928, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la tercera reforma que modificó al artículo 73,[112] sufrieron cambios las tres primeras bases de su fracción VI; la primera continuó determinando que el gobierno del Distrito Federal, estaba a cargo del presidente de la República, pero ahora a través "del órgano u órganos que determine la Ley respectiva"; y las otras dos organizaban el ejercicio

[109] Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 240.

[110] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva*, México, Porrúa, 2001, p. 178.

[111] *Cfr.* Díaz Alfaro, Salomón, *op. cit.*, pp. 212 y 213.

[112] *Diario Oficial de la Federación*, Tomo XLIX, No. 40, del 20 de agosto de 1928. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130148.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

del gobierno en los territorios. Con esta reforma constitucional se extinguió el municipio en la capital federal y en los territorios.[113]

La legislación reglamentaria de la fracción reformada, fue publicada por el presidente Emilio Portes Gil, el 31 de diciembre de 1928, intitulada Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales,[114] la cual introdujo en su artículo 1º, los lineamientos que se fijaron sobre el espacio territorial del Distrito Federal en 1898.

Entre los artículos 2º a 4º, se estableció la división del Distrito Federal en un Departamento Central y trece delegaciones, el primero se formó con las anteriores municipalidades de México (la cual se asentó como su cabecera), Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; las municipalidades restantes cambiaron a ser las delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

El gobierno del Distrito Federal estuvo a cargo del presidente de la República a través del Departamento del Distrito Federal, así previsto en el artículo 21, éste era administrado por el jefe del Departamento, quien era nombrado y removido por el titular del Ejecutivo federal, según el artículo 25.

El artículo 26 estableció que este jefe tenía bajo su autoridad los servicios del Departamento Central, y en las delegaciones ejercía sus facultades por conducto de los delegados, estos funcionarios eran designados por él, uno por cada cabecera de delegación, según los artículos 32 y 33; quienes, a su vez, de acuerdo con el artículo 36, nombraban a los subdelegados, con previa aprobación del jefe del Departamento, para administrar en las poblaciones que no eran cabecera de delegación.

---

[113] Por medio de decreto publicado el 14 de diciembre de 1940 se restableció el municipio en los territorios, al reformar la base 2ª de la fracción VI, del artículo 73 constitucional. *Diario Oficial de la Federación*, Sección Primera, Tomo CXXIII, No. 37, del 14 de diciembre de 1940. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130056.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[114] *Diario Oficial de la Federación*, Sección Tercera, Tomo LI, No. 47, del 31 de diciembre de 1928. Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, del 31 de diciembre de 1928, "Departamento del Distrito Federal", *Revista de la Administración Pública*, México, núm. 61-62, enero-junio de 1985, Instituto Nacional de Administración Pública. [En línea] https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18389/16528 [17 de octubre de 2018, 10:00 horas].

El jefe del Departamento se auxiliaba del Consejo Consultivo del Departamento Central, integrado por trece individuos designados por la autoridad de entre los representantes de organizaciones vecinales, profesionales, gremiales y civiles; y de los consejos consultivos que tenía cada delegación.[115] La justificación de la creación de estos consejos, la detalla el doctor Raúl Contreras Bustamante: "Estas figuras jurídicas se crearon para tratar de aminorar el riesgo de alejarse de la ciudadanía con la desaparición de los municipios y poder contar con opiniones calificadas sobre los asuntos más relevantes y al mismo tiempo, ser un contrapeso de las decisiones unilateralmente tomadas por las autoridades."[116]

La centralización de la capital federal en el presidente de la República, también se reflejó en el proceso de designación de los magistrados al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al atribuirle el sometimiento del nombramiento de los magistrados a la Cámara de Diputados, para su aprobación; consecuencia de la reforma constitucional a la base 4ª de la fracción VI, del artículo 73, de esta forma, la designación de estos funcionarios jurisdiccionales ya no era facultad exclusiva del Congreso general.[117]

De acuerdo con dicha reforma, los jueces de primera instancia, menores y correccionales del Distrito Federal y territorios, eran nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, facultad que anteriormente también tuvo el Congreso de la Unión.

En la doctrina se ubicó al Gobierno del Distrito Federal en el Derecho Administrativo, al estar dentro de la Administración Pública el órgano de gobierno que lo administró, incluso a sus delegaciones se le consideraron como órganos desconcentrados, esto se confirmó al incluir al Departamento del Distrito Federal como

[115] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 30.

[116] Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 193.

[117] *Diario Oficial de la Federación*, Tomo XLIX, No. 40, del 20 de agosto de 1928. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130148.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

parte de las siguientes leyes orgánicas que regularon a la Administración Pública Federal.[118] El jurista Amador Rodríguez Lozano, opina al respecto:

> *"Las reformas de 1928 respecto al Distrito Federal, independientemente de su ya polémica decisión de desaparecer el municipio libre en el territorio del Distrito Federal, provocó uno de los más grandes absurdos jurídico-políticos al establecer como órgano de gobierno del Distrito Federal [a] un departamento administrativo. - - - En efecto, desde el punto de vista teórico el gobierno del Distrito Federal es todo, menos un departamento administrativo. Los departamentos administrativos aparecen por vez primera en el orden jurídico mexicano a raíz de la Constitución de 1917. Este ordenamiento jurídico estableció que el Ejecutivo podría auxiliarse de departamentos administrativos, para las ramas de correo, telégrafos, de salubridad general, instrucción pública y los demás que lo requieran (artículo 90)."*[119]

Como se puede ver, la razón de la existencia de los departamentos era para la función especializada de los servicios públicos, y así lo asiente Miguel Acosta Romero: "La práctica administrativa mexicana nos lleva a afirmar que los Departamentos Administrativos, tal como realizaban su actividad en nuestra época, eran órganos completamente distintos a los que previó el constituyente, puesto que no estaban encargados de un servicio técnico especializado".[120]

Comenta lo anterior, porque los departamentos realizaban no solo actos administrativos, sino políticos como promoción de reformas y rendición de cuentas al Congreso de la Unión, aunque esto se fue dando con el tiempo, porque en los inicios de la vigente Constitución, no poseían tales funciones políticas que los llevarían a convertirse en un futuro en secretarías de Estado.[121]

---

[118] Ley de la Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, del 6 de abril de 1934; y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976.

[119] Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 242.

[120] Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 15ª. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 391.

[121] *Ibíd.*, pp. 390 a 393.

El jurista Felipe Tena Ramírez auxilia a la presente investigación para conocer la distinción entre los jefes de departamentos administrativos y los secretarios de Estado, con el objetivo de no equipararlos constitucionalmente. Él menciona obligaciones que debían cumplir los secretarios de Estado y la prerrogativa del fuero en ellos, así como su inclusión en el gabinete; de las obligaciones que debían cumplir son el refrendo ministerial y la comparecencia ante las cámaras legislativas cuando se lo solicitarán, de lo anterior, los jefes de departamentos administrativos ni contaron con la inmunidad del fuero, ni integraron el Consejo de Ministros y tampoco debían cumplir con las obligaciones que se han descrito.[122]

De acuerdo con la anterior diferenciación no se puede negar que el Departamento del Distrito Federal en sus inicios, además de actos administrativos, ejercía actos políticos.

2.2.2 La Ciudad de México y el Distrito Federal en la ley orgánica del 31 de diciembre de 1941

El 31 de diciembre de 1941 se publicó una nueva ley para administrar a la capital federal con el título Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la Base Primera, Fracción VI, del Artículo 73 Constitucional,[123] misma que abrogó la de 1928, salvo a las disposiciones que regulaban a los territorios, conforme a su artículo 4º transitorio.

Esta legislación estableció de forma clara a los órganos de gobierno locales con las funciones legislativas a cargo del Congreso de la Unión, conforme a su artículo 2º; el Poder Judicial local, según el artículo 3º; y el presidente de la República como titular del gobierno en la entidad, a través del jefe del Departamento del Distrito Federal, de

[122] *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª. ed., México, Porrúa, 1998, p. 459.

[123] *Diario Oficial de la Federación*, Quinta Sección, Tomo CXXIX, No. 50, del 31 de diciembre de 1941. [En línea] [http://www.dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=QUINTA&edicion=190405&ed=MATUTINO&fecha=31/12/1941 17 de octubre de 2018, 9:30 horas].

acuerdo con el artículo 5º, quien se auxiliaba de un secretario general, un oficial mayor y los directores generales, quienes fungían como un gabinete local, así lo disponía el artículo 24.

Los tres órganos de gobierno locales continuaron ajustándose a las mismas reglas de la ley anterior, sólo que bajo este nuevo ordenamiento.

Lo novedoso de esta ley destaca en la nueva división territorial que quedo establecida en el artículo 8º, el cual determinó doce delegaciones: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac; y la Ciudad de México, una nueva denominación para la circunscripción que se creó con el territorio de lo que comprendían anteriormente el Departamento Central y la Delegación General Anaya. A dicha circunscripción se le dio el carácter de capital del Distrito Federal.[124]

Algo de suma importancia que se debe recalcar, tomando a partir de esta ley como referencia, ya que no sólo en esta normativa sobre el Distrito Federal existieron errores conceptuales que los académicos se encargaron de analizar en sus obras, es el par de discrepancias existentes que afectaron en la teoría, debido a la existencia del Departamento del Distrito Federal.

Primero, la denominación de la ley fue técnicamente errónea porque se estaba regulando al Distrito Federal, lo que incluyó a las tres funciones de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial), así que teóricamente la denominación de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, implicaba una reglamentación exclusiva para el órgano ejecutivo de la capital, porque hay que comprender que el Distrito Federal fue una circunscripción con un gobierno local sujeto a la jurisdicción de los poderes federales,[125] y el Departamento del Distrito Federal, fue la organización burocrática que por mandato de la ley suprema desempeñaba las funciones de gobierno en el Distrito Federal, que de origen correspondían al presidente de la República.[126]

---

[124] *Cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 201.
[125] *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 243.
[126] *Cfr.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª. ed., México, Porrúa, 2010, p. 958.

Segundo, es en el sentido del reconocimiento implícito de la personalidad jurídica al Departamento del Distrito Federal al otorgarle patrimonio propio. De esta segunda discrepancia, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela comenta: “Un organismo de gobierno no puede tener capacidad para tener en propiedad bienes, toda vez que es simplemente su administrador. Los bienes del dominio público o del dominio privado que se encuentran dentro del territorio del Distrito Federal son de esa entidad federativa, que es la que tiene personalidad constitucional, por lo que el Departamento mencionado sólo las administra.”[127]

Una vez aclaradas dichas imprecisiones teóricas, no será necesario repetirlas posteriormente, ya que los señalados errores continuaron en las siguientes leyes que organizaron al Distrito Federal.

2.2.3 La Ciudad de México y el Distrito Federal en la ley orgánica del 29 de diciembre de 1970

Veintinueve años después de la ley anterior, se publicó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (Reglamentaria de la Base 1ª, Fracción VI, del Artículo 73 de la Constitución),[128] de 29 de diciembre de 1970. Ésta abrogó a la ley orgánica próxima pasada.

En su artículo 10 se amplío el número de las delegaciones de doce a dieciséis, las cuales fueron: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

El concepto de *Ciudad de México* no apareció más como una parte integrante del Distrito Federal, sino que se homologó a todo el territorio de la capital federal, así lo

[127] *Ibíd.*, p. 961.

[128] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo CCCIII, No. 47, del 29 de diciembre de 1970. [En línea] [http://www.dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=PRIMERA&edicion=204209&ed=MATUTINO&fecha=29/12/1970 [17 de octubre de 2018, 9:30 horas].

confirmó el inicio del artículo 10 al declarar: “El Distrito Federal o Ciudad de México…”. Podría considerarse que a partir de este precepto, inició la problemática de la necesaria distinción entre los conceptos de *Distrito Federal* y *Ciudad de México*, que posteriormente sus habitantes adoptaron como similares.

Javier Hurtado y Alberto Arellano, describen la situación que llevó la aceptación por parte de los habitantes, de tomar como indiferentes tanto a la Ciudad de México como al Distrito Federal: “En esta época –etapa gloriosa del Estado mexicano postrevolucionario y del presidencialismo priista- se partía de la premisa de que cambiando las leyes se modificaba la realidad. Por lo tanto, si la ley declaraba que el Distrito Federal y la Ciudad de México eran una y la misma cosa, no habría ningún problema para que esto fuera aceptado por la población”.[129]

Con lo expresado por los coautores y la experiencia del sustentante, podría confirmarse que fue por tradición adoptar indistintamente a la Ciudad de México y al Distrito Federal.

Otras novedades que trajo la ley se dieron en los órganos de participación ciudadana, donde los consejos delegacionales fueron sustituidos por las juntas de vecinos, éstas a través de sus presidentes elegían al presidente del Consejo Consultivo.[130]

También hubo cambios en la Administración Pública local del Gobierno del Distrito Federal, esta vez se auxilió de tres secretarios generales que se denominaban A, B y C, respectivamente, además del oficial mayor, así dispuesto en el artículo 29; y de las dependencias que continuaron como direcciones generales, de acuerdo con el artículo 41.

Además del Consejo Consultivo, las juntas de vecinos, los delegados y los subdelegados, se agregó otro órgano auxiliar para el gobierno de la capital mexicana: la Comisión de Planeación Urbana, establecida en el artículo 76.

Por otra parte, en esta legislación, en su primer artículo se reconocen las distintas denominaciones con las que se aceptó llamarle al jefe del Departamento del Distrito

[129] Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 214.
[130] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 32.

Federal, tales como “Gobernador del Distrito Federal”, “Primera Autoridad Administrativa”, “Presidente Municipal”, y “Regente”, esta última fue la más popular.

El 31 de diciembre de 1971, se presentó su primera reforma,[131] la cual sólo agregó a la Secretaría General D.

El 30 de diciembre de 1972, a través de otra reforma,[132] se modificó y adicionó la ley, generalmente no aportó mayores novedades, sin embargo, aquí se presentan algunas sobre el territorio y gobierno del Distrito Federal: se ordenó alfabéticamente el orden de aparición de las delegaciones, y se ajustaron sus límites;[133] se cambió la denominación del “secretario general” por “secretario de gobierno” y se sumó a un secretario de obras y servicios como funcionario auxiliar del jefe del Departamento; y se creó la Procuraduría de Colonias Populares, “cuyo objetivo principal era la regularización y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas.”[134]

Cabe señalar que el 8 de octubre de 1974, se publicó el decreto de reforma constitucional que suprimió la figura de los territorios en el derecho mexicano,[135] en consecuencia, el Distrito Federal quedó como la única entidad con un orden jurídico especial.

---

[131] *Diario Oficial de la Federación*, Sección Primera, Tomo CCCIX, No. 51, del 31 de diciembre de 1971. [En línea] http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4791009&fecha=31/12/1971&cod_diario=206242 [17 de octubre de 2018, 9:30 horas].

[132] *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXV, No. 50, del 30 de diciembre de 1972. [En línea] [http://www.dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=UNICA&edicion=208128&ed=MATUTINO&fecha=30/12/1972 17 de octubre de 2018, 9:30 horas].

[133] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 32.

[134] Aguirre Vizzuett, Javier, *Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, p. 59.

[135] *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXXVI, No. 26, del 8 de octubre de 1974. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130099_4.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

2.3 Tercera etapa: Proceso de democratización del Distrito Federal

2.3.1 Reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977

Continuando con el orden cronológico que lleva el presente capítulo, se ha llegado a la etapa del proceso de democratización en el Distrito Federal, el cual inició con la reforma constitucional publicada el 6 de diciembre de 1977,[136] en la que se adicionó una 2ª base a la fracción VI, del artículo 73, en aquella base se introdujo el referéndum y la iniciativa ciudadana para los ordenamientos y reglamentos de la capital federal, este tipo de democracia semidirecta nunca se llevó a cabo, pero fue un gran paso para que los ciudadanos capitalinos tuvieran una verdadera participación política en los asuntos que le concernían como habitantes.[137]

A efecto de esta reforma, se publicó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del 29 de diciembre de 1978,[138] entre sus novedades estuvieron el dividir a la Administración Pública del Distrito Federal en órganos administrativos centrales y desconcentrados, los primeros fueron las Secretarías Generales A y B, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, Tesorería y las direcciones generales, así se estableció en el apartado A, del artículo 3º; del segundo grupo, fueron las delegaciones, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Desarrollo Urbano, el Servicio Público de Boletaje Electrónico y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario, de acuerdo con el apartado B del mismo artículo.

De la misma reglamentación, entre los artículos 6º a 8º, se fijó la función jurisdiccional en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la del tipo administrativo en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y la de materia laboral en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

---

[136] *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXLV, No. 26, del 6 de diciembre de 1977. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130107_10.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[137] *Cfr.* Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 32.

[138] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo CCCLI, No. 41, del 29 de diciembre de 1978. [En línea] [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770534&fecha=29/12/1978 17 de octubre de 2018, 9:00 horas].

El Ministerio Público de la capital quedó a cargo del procurador general de justicia, quien era nombrado y removido libremente por el titular del Ejecutivo federal, así dispuesto en el artículo 9º.

En el artículo 32 se le reconoció, esta vez de manera explícita, la personalidad jurídica al Departamento del Distrito Federal. Ante esto, hay que recordar la aclaración que se señaló en páginas anteriores, sobre el error conceptual en el reconocimiento de la personalidad jurídica a una dependencia de gobierno.[139]

En el grupo de los órganos de colaboración ciudadana, además de las juntas de vecinos y del Consejo Consultivo, se sumaron los comités de ciudadanos, comités de manzana y las asociaciones de residentes, que sólo sirvieron en ese orden como un método para ir integrando ciudadanos en esos grupos de participación ciudadana. La reglamentación y descripción de dichos órganos quedó establecida en el artículo 45. En todas las delegaciones se integraron grupos de este tipo, a excepción del Consejo Consultivo, que únicamente operaba para todo el Distrito Federal.

Finalmente, en su capítulo VI, se especificaron las reglas generales del referéndum y la iniciativa popular.

2.3.2 Reforma constitucional del 10 de agosto de 1987

El 10 de agosto de 1987, en uno de los cuatro decretos de reforma constitucional que se publicaron en esa fecha,[140] se modificaron diversos artículos para la introducción de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana, la motivación de su creación fue un "intentó [de] dar respuesta a la demanda ciudadana, que exigía contar con un órgano propio en materia legislativa y que tuviera mayor representación",[141] por ello, fue el cimiento de un órgano

[139] *Vid. Supra,* p. 49.
[140] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo CDVII, No. 6, del 10 de agosto de 1987. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130007.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].
[141] Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 117.

legislativo exclusivo para la capital federal, pues el Congreso de la Unión ejercía tanto como Congreso federal como cámara legislativa en la jurisdicción capitalina.

En la base 3ª de la fracción VI, del artículo 73 constitucional, se dispusieron las reglas generales de la Asamblea de Representantes, de las que se expone lo siguiente.

Se integraba por cuarenta representantes electos popularmente por el principio de mayoría relativa y veintiséis por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal; los representantes eran electos para un periodo de tres años y por cada propietario también se elegía a un suplente; las elecciones debían celebrarse simultáneamente en la fecha que se elegían a los diputados federales. Los comicios para su integración los organizaba y calificaba la misma Asamblea por medio de un colegio electoral, que era integrado por sus miembros.

Se estableció que dicha Asamblea sesionara en dos periodos ordinarios de sesiones, el primero del 15 de noviembre hasta el 15 de enero y el segundo del 16 de abril hasta el 15 de julio, y durante sus recesos podía celebrar sesiones extraordinarias. En la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones, asistía el jefe del Departamento del Distrito Federal para presentar por escrito el informe sobre el estado de su administración.

Los aspirantes a representantes de la Asamblea debían cumplir los mismos requisitos que se exigían para los diputados federales, y las reglas de reelección para diputados y senadores.

Los representantes gozaban de la inmunidad parlamentaria y de la inviolabilidad en el recinto donde se reunían para sesionar, además de la remuneración que indica el artículo 127 constitucional. Tuvieron la prohibición de ostentar otro cargo de función pública federal, local o municipal, y se les sancionaba si incurrían en faltas sin el permiso de la Asamblea de Representantes o por causas injustificadas. También se les incluyó como los servidores públicos a quienes se les podía iniciar juicio político y declaración de procedencia.

Fueron diversas facultades que se le listaron a la Asamblea en la base 3ª, el jurista José Luis Vázquez Alfaro, las categoriza en administrativas, de control y vigilancia, y reglamentarias.

Entre las administrativas estuvieron:

> *"La relativa a la aprobación de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia,*[142] *la facultad de proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que los considerase en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal que envíe al Congreso de la Unión, y por último, formular peticiones a las autoridades administrativas, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana."*[143]

Las de control y vigilancia fueron:

> *"Recibir los informes trimestrales de parte de la autoridad administrativa del D. F., sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual sobre la congruencia entre el gasto autorizado y el erogado (por partidas y programas), que remitía a la Cámara de Diputados para ser considerado durante la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal, así como la de citar a los servidores públicos para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal."*[144]

Las reglamentarias consistieron en dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.[145]

---

[142] Esta facultad se le sustrajo al Congreso de la Unión para otorgársela a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al derogar la fracción VI, del artículo 74 constitucional.

[143] Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, pp. 33 y 34.

[144] *Ibíd.*, p. 34.

[145] *Cfr.* Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 215.

Otras de sus atribuciones fueron la de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal, y la de convocar a consulta pública sobre las materias que le competían.

La Asamblea no se trató de un órgano formalmente legislativo, de acuerdo con el doctor Miguel Covián Andrade, quien ubica a la Asamblea de Representantes como una "especie de cabildo", así visto por la expedición de reglamentos administrativos:

> *"Estos reglamentos, antes de la reforma, eran emitidos por el Departamento del Distrito Federal, es decir, por una autoridad administrativa, como corresponde a las finalidades de este tipo de ordenamientos genéricamente conocidos como 'reglamentos de policía y buen gobierno', por cierto, parte medular de la competencia jurídica de los ayuntamientos municipales en las entidades federativas."*[146]

No obstante, no se puede negar que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue el antecedente originario del órgano legislativo de carácter local de la capital mexicana.

Sobre esta reforma, finalmente, se debe mencionar la introducción de la iniciativa popular en la base 4ª, como un mecanismo de participación ciudadana, entre sus reglas estuvieron que la iniciativa debería tratarse de las materias competencia de la Asamblea y ser presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos.

[146] Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, vol. 2º, 3ª. ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2004, p. 434.

2.3.3 Reforma constitucional del 25 de octubre de 1993

El 25 de octubre de 1993, se publicó el decreto[147] que modificó diversos artículos constitucionales para continuar con el proceso de democratización en el Distrito Federal, principalmente cambió el texto de la fracción VI, del artículo 73, el cual contuvo por muchos años el fundamento constitucional que reglamentó la organización política y administrativa del Distrito Federal, así como la designación de sus autoridades singularmente locales. Se adoptó al artículo 122 para establecer en él todo lo referente a la capital mexicana, el cual se irá analizando en posteriores párrafos.

El cambio en la fracción VI, facultó al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.[148] Mantuvo su atribución de cámara legislativa en la capital, pero en las materias no expresas para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es decir, tuvo una reducción en las materias que legislaba para la capital mexicana, a efecto de que la Asamblea engrosara sus atribuciones legislativas.

Al tomar el artículo 122 constitucional como el fundamento de la organización y administración de la capital federal, se modificó la denominación de su Título Quinto, el cual contenía las reglas generales respecto a los estados. La nueva denominación de dicho título fue: “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”.

Los otros artículos modificados fueron el complemento para eliminar el Departamento del Distrito Federal, e instaurar un nuevo modelo de organización política y administrativa en la capital federal, desde entonces se profundizaron las cuestiones sobre la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, al tener elementos que lo equiparaban con un estado de la federación, ya que solo le faltaban algunos para igualarlo.

Las modificaciones importantes se presentan a continuación:

- La fracción IV, del artículo 31, para incluir a los habitantes del Distrito Federal en la obligación para la contribución de los gastos públicos.

---

[147] *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDLXXXI, No. 18, del 25 de octubre de 1993. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130027_2.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[148] De acuerdo con Miguel Covián Andrade, el estatuto equivale a las constituciones de los estados de la federación. *Cfr.* Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 441.

- En el artículo 44 se creó mayor imprecisión que la que realizó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970,[149] afirmando a nivel constitucional que "La Ciudad de México es el Distrito Federal", una frase que creó confusión conceptualmente;[150] además, se le agregó la declaración de ser la sede de los poderes federales y capital de la federación.
- En la fracción VIII, del artículo 73 constitucional, se facultó al Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que debían incluirse en la Ley de Ingresos que requería el Gobierno del Distrito Federal y su Administración Pública. También en esta fracción se agregó la obligación del informe que debía presentar anualmente el jefe del Distrito Federal al Congreso de la Unión sobre el ejercicio del gasto público, para ello tenía que hacerle llegar el informe sobre el ejercicio de los recursos correspondientes, el mismo funcionario, a su vez, le informaba a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir el informe de la Cuenta Pública.
- La adición de la fracción IX al artículo 76, sumó como atribución al Senado de la República, el nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos que determinara la propia Constitución.
- En el artículo 89, correspondiente a las facultades y obligaciones del presidente de la República, en su fracción II, se le restó al titular del Ejecutivo federal, la atribución de nombrar y remover al funcionario que ejercía el gobierno en el Distrito Federal. La fracción XVII, quedó derogada, ésta le otorgaba la facultad de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

[149] *Vid. Supra,* pp. 49 y 50.

[150] Ante este caso, el doctor Miguel Covián Andrade ilustra la situación de la confusión que llegó a cometer esta conceptualización en el artículo 44 constitucional. Él comenta lo siguiente: "El espacio territorial que ocupa el Distrito Federal, subdividido administrativamente en 16 delegaciones, comprende zonas urbanas y rurales, sin que las características particulares de unas y otras hagan variar en lo mínimo la condición jurídico política de la zona geográfica en que cada una de ellas se encuentra, es decir, sin que lo urbano o lo rural confieran su naturaleza al Distrito Federal", enseguida agrega: "El vocablo 'ciudad' no es un término jurídico-político, sino urbanístico y sociológico, de suerte tal que definir por medio de él al Distrito Federal (…) es un absurdo poco excusable". Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 417.

- El Distrito Federal y sus órganos de gobierno, fueron incluidos en el artículo 105, para participar en las controversias constitucionales que se iniciaran y resolvieran en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como se prometió en párrafos anteriores, es turno de analizar el entonces reformado y larguísimo artículo 122, el cual desde 1993 y hasta la fecha contiene las reglas de la organización política y administrativa de la capital federal. El artículo introduce la idea de la concurrencia de los poderes federales y los órganos locales de gobierno, por lo que deposita el gobierno en los primeros, y su ejercicio por los segundos, de forma representativa y democrática, esta situación dio luz a la tan ansiada representación de los habitantes del Distrito Federal en las autoridades locales.

La fracción I, reiteró que el Congreso de la Unión sería quien expida el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual debía contener:

- La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión y de los órganos de gobierno del Distrito Federal.
- Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno: Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de Justicia.
- Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes de la capital.
- Las bases para la organización de la Administración Pública y la distribución de atribuciones entre sus dependencias, así como la creación de entidades paraestatales.
- Las bases para la integración, por elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos,[151] para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación, y en su caso, consulta o aprobación, de los programas de la Administración Pública del Distrito Federal en dichas demarcaciones.

[151] Una nueva forma de participación ciudadana que se integró, que a su vez, en esta reforma eliminó la iniciativa popular. Posteriormente el artículo tercero transitorio del decreto publicado en *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, Tomo DXVIII, No. 15, del 22 de noviembre de 1996, derogó todas las disposiciones sobre los consejos ciudadanos. [En línea] http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocReforma.aspx?q=8YvM+VftToT6uaOXpLaEZoSpR/xxlbGGxgD1h+USfjLJXlOPODa0gMEua0GBqfubADjSJ8uoPvWk0AScmI0i5nSjpd/Qr3KGrv0La0nl3aw= [6 de noviembre de 2018, 13:00 horas].

Otras de las atribuciones del Congreso federal estuvieron plasmadas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994,[152] las cuales fueron, en materia financiera: la aprobación anual de los montos de endeudamiento que eran incluidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, y la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento de la capital mexicana a través de su órgano *Contaduría Mayor de Hacienda*, según lo disponían los artículos 25 y 26 de dicho Estatuto.

La fracción II, indicó las atribuciones del presidente de la República, que de manera breve se presentan a continuación: El nombramiento del jefe del Distrito Federal, la aprobación del nombramiento o remoción del procurador general de justicia propuesto por el jefe del Distrito Federal, poseer el mando de la fuerza pública en la capital mexicana y designar al funcionario que la tuviera a cargo, delegar al jefe del Distrito Federal, la dirección de la seguridad pública en la entidad, enviar anualmente la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal al Congreso de la Unión, e iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

Al igual que el Congreso de la Unión, al titular del Ejecutivo federal, se le dejaron algunas atribuciones en el Estatuto de Gobierno que no fueron incluidas en el artículo 122 constitucional, estas facultades fueron: Informar al Congreso de la Unión sobre los recursos ejercidos en el Distrito Federal al rendir la Cuenta Pública, y ejercer la facultad reglamentaria en materia del Distrito Federal, para leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión. Este par de facultades fueron establecidas en las fracciones VI y VII del artículo 32 del Estatuto mencionado.

La fracción III, estableció las mismas reglas generales que se encontraban en la base 3ª de la derogada fracción VI, del artículo 73 constitucional, para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y además, sumó las normas impuestas que se

[152] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo CDXC, No. 20, del 26 de julio de 1994. [En línea] http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocReforma.aspx?q=8YvM+VftToT6uaOXpLaEZoSpR/xxlbGGxgD1h+USfjJVdh4w2ex0NtAahHMZmJt4QM+dLoao81iXaFWpP5Ly7ima6pay4nfh7TB70yQCxw8= [18 de octubre de 2018, 13:30 horas].

dieron con la reforma constitucional en materia electoral del 6 de abril de 1990,[153] que incluyeron la cláusula de gobernabilidad, para que al partido político que obtuviera al menos el 30% de la votación en la elección, se le otorgará la mayoría absoluta de miembros en la Asamblea, a su vez, se prohibía una representación mayor del 63% del total de su integración por un solo partido político.

En la misma fracción, a la Asamblea de Representantes, se le modificaron las fechas para celebrar sus periodos ordinarios de sesiones, quedando el primer periodo, del 17 de septiembre hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo periodo, del 15 de marzo hasta el 30 de abril del mismo año; en sus recesos sesionaba la Comisión de Gobierno, órgano interno con tareas específicas, esta última situación establecida en el artículo 51 del Estatuto de Gobierno.

Para iniciar los periodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea de Representantes, la convocatoria podía ser expedida a petición de la mayoría de los integrantes de la Comisión de Gobierno, del presidente de la República o del jefe del Distrito Federal.

La parte más importante de la reforma de 1993, sobre la Asamblea de Representantes, se encuentra en sus atribuciones, establecidas en la fracción IV, pues "pasó de tener facultades reglamentarias, a ejercer facultades legislativas en las materias expresamente señaladas en el artículo 122 constitucional, incluida la expedición de su ley orgánica y las de los tribunales del Distrito Federal."[154]

Así que además de legislar en las materias que se contemplaban en el inciso g) de dicha fracción, otras de sus destacadas funciones fueron: Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, formular su propio proyecto de presupuesto, la revisión de la Cuenta Pública, establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, y presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal.

---

[153] *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDXXXIX, No. 5, del 6 de abril de 1990. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130010_2.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[154] Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

La fracción V, fijó la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes a sus miembros, al presidente de la República y al jefe del Distrito Federal, quedando en éste la facultad exclusiva de formular las iniciativas de la Ley de Ingresos y del decreto del Presupuesto de Egresos. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, obtuvo esta facultad en la reforma al Estatuto de Gobierno, del 7 de enero de 2013, solo para lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.[155]

La misma fracción, estableció que todos los proyectos de leyes o decretos expedidos por la Asamblea de Representantes, tenían que ser promulgados por el presidente de la República, quien podía hacer observaciones y devolverlos. Al final del proceso legislativo, el jefe del Distrito Federal debía refrendar los decretos promulgatorios.

En la fracción VI, se establecieron las bases generales para el jefe del Distrito Federal, quien era el titular de la Administración Pública en la entidad.

Es necesario detenerse en este punto, en el que se ha mencionado a la Administración Pública del Distrito Federal, pues en ésta se consideraron a las delegaciones como órganos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, según el artículo 104 del Estatuto de Gobierno.

El paréntesis iniciado en el anterior párrafo, es porque la Constitución no hizo mención de la división política del Distrito Federal, tema importante para señalar que la capital mexicana seguía funcionando para su régimen interior como una entidad unitaria, aún en este proceso de democratización en la entidad federativa, sin embargo, esta situación no duró mucho tiempo.

De acuerdo con el artículo 106 del Estatuto de Gobierno, los delegados estaban a cargo de las delegaciones, eran nombrados y removidos por el jefe del Distrito Federal, y ratificados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

---

[155] Fracción II, artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con última reforma en D.O.F. del 7 de enero de 2013. Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCXII, No. 5, del 7 de enero de 2013. [En línea] http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocReforma.aspx?q=8YvM+VftToT6uaOXpLaEZoSpR/xxlbGGxgD1h+USfjLo6Wpx3wjKIYPFWC1/jgy+fhp/aHoCpmZ/qVqqYDs8mgYgQO47uoq+snQP2EeKwMc= [6 de noviembre de 2018, 15:00 horas].

El artículo 108 del mencionado Estatuto, estableció que el número y límites territoriales de las delegaciones se describirían en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual fue publicada hasta el 29 de diciembre de 1998, por lo que ya no se aplicó para el caso de esta reforma constitucional, porque como se verá en siguientes párrafos, las disposiciones de dicha reforma no pudieron ser vigentes debido a que vinieron otras modificaciones en la Carta Magna.

Una vez hecho mención del caso de las delegaciones, se prosigue con el análisis de las reglas generales establecidas en la Constitución para el jefe del Distrito Federal.

De acuerdo con esta reforma, la designación del jefe del Distrito Federal se realizaba por un procedimiento especial. Antes de presentar dicho proceso, cabe señalar lo que mencionan Javier Hurtado y Alberto Arellano: "Esta reforma tuvo la particularidad de que gran parte de su contenido quedó frenado en artículos transitorios, que impidieron su aplicación efectiva."[156] Parte de ese contenido corresponde a la elección del jefe del Distrito Federal, el cual nunca se realizó, de acuerdo con citados coautores, la razón fue:

> *"Debido a que el artículo transitorio quinto de la reforma constitucional en cuestión establecía que 'el primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el dos de diciembre del año 2000'. Por razones más que nada derivadas de la presión y negociación política, la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 hizo que esta reforma constitucional quedara sobreseída y nunca fuera aplicada."*[157]

No obstante de advertir el por qué nunca se aplicó el procedimiento de designación del jefe del Distrito Federal, al ser el presente capítulo la exposición de la historia jurídico-política del Distrito Federal en la Constitución vigente, se describirá a

[156] Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 216.
[157] *Ibíd.*, p. 217.

continuación el modo de elección que se determinó: Sería nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, la cual ratificaría el nombramiento, en caso contrario, el titular del Ejecutivo federal enviaría una segunda opción, y si ésta tampoco se ratificaba, el nombramiento lo haría directamente el Senado.

El jefe del Distrito Federal duraría en su cargo seis años y se estableció su no reelección absoluta. Entre sus facultades estuvieron la de ejecutar las leyes o decretos que expidiera la Asamblea de Representantes, así como aquellos que expidiera el Congreso de la Unión, con respecto a la capital federal; y ejercer la facultad reglamentaria en los asuntos gubernativos del Distrito Federal.

El titular de la Administración Pública de la capital mexicana podía ser removido de su encargo por el Senado de la República, y en los recesos de éste, por la Comisión Permanente, por causas graves que afectaran las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal; la solicitud de la remoción bastaba con su presentación por la mitad de los miembros de aquellos órganos colegiados.

El doctor Miguel Covián Andrade, ilustra las intenciones que tuvo el Gobierno federal al establecer este control político hacia el jefe del Distrito Federal: “Estas disposiciones estaban inspiradas en la duda y en el temor fundados del gobierno federal de que el ‘jefe del D.F.’ llegara a ser de un partido de oposición y que el presidente no pudiera ejercer sus funciones debido a una confrontación sistemática con la administración local.”[158]

En la fracción VII, se establecieron las reglas generales de la función judicial, la cual se ejerció por el Tribunal Superior de Justicia, sus integrantes eran propuestos por el jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, para que ésta los aprobara. Los magistrados duraban seis años en su encargo. Este Tribunal elaboraba su propio proyecto de presupuesto de egresos.

[158] Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 443.

En la Constitución no se estableció la justicia laboral de la entidad, sino en el artículo 14 del Estatuto de Gobierno, la cual sería impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; y para el caso de los conflictos de los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, éstos se sujetarían al apartado B del artículo 123 constitucional, así dispuesto por el artículo 13 del referido ordenamiento.

La justicia administrativa también se fijó en el Estatuto de Gobierno, al no ser redactada en la Carta Magna, así que quedó inscrita en su artículo 9º. El Tribunal Contencioso de lo Administrativo, se encargó de la resolución de conflictos de esa materia. Este tribunal autónomo se integraba por magistrados nombrados por el jefe del Distrito Federal con la previa aprobación de la Asamblea de Representantes.

La fracción VIII, determinó que el Ministerio Público quedaba a cargo del procurador general de justicia.

Al final del artículo 122, en la fracción IX, se fijó la obligación de crear las figuras de las comisiones metropolitanas para la atención de las zonas conurbadas limítrofes del Distrito Federal.

La dirección general de política y de gobierno del Distrito Federal, quedó asentado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994, que sólo desarrolló las disposiciones constitucionales sobre la organización y funcionamiento de los poderes federales y los órganos de gobierno locales en la capital mexicana.

Un aspecto importante a considerar del Estatuto de Gobierno, es el reconocimiento expreso que hizo en su artículo 2º, de que “El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio”, por una parte, este fundamento legal confirmó la propuesta de académicos de definir a la capital federal como una entidad federativa, y por otra parte, el reconocimiento de su personalidad jurídica, dejando atrás el error que las anteriores leyes orgánicas del extinto Departamento del Distrito Federal indicaban, pues de acuerdo con esas legislaciones, aquél órgano de la Administración Pública Federal, tuvo la capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos que tuvo a su cargo.

2.4 Cuarta etapa: La plena democracia electoral en el Distrito Federal

El 22 de agosto de 1996, se publicó la reforma constitucional[159] que le entregó a los ciudadanos del Distrito Federal, el derecho de elegir directamente a sus autoridades político-administrativas locales por la vía del voto popular, a través de los partidos políticos con registro nacional,[160] con ello la representación de los capitalinos en el gobierno se volvió una realidad, después de varias décadas en las que se tuvo como obstáculo las dudas sobre la convivencia de poderes federales y autoridades locales en un solo territorio.

Se hizo posible votar para elegir al jefe de gobierno del Distrito Federal,[161] y por los jefes delegacionales[162] (antes denominados *delegados*).

Esta reforma, que a su vez llegó con un paquete de reformas en materia electoral para la federación, derogó la fracción VI, del artículo 73, que disponía la facultad del Congreso de la Unión de legislar para el Distrito Federal en algunas materias, y de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; dicha facultad ya estaba reiterada en el artículo 122, el cual también sufrió cambios para ser ordenado y reestructurado, pero en general contuvo las mismas reglas de la reforma constitucional de 1993.

---

[159] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DXV, No. 16, del 22 de agosto de 1996. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130146_5.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[160] Una situación particular por la naturaleza que según tenía la capital federal, ya que en las demás entidades federativas podían participar tanto partidos políticos con registro nacional como partidos con registro local, de acuerdo con el segundo párrafo, fracción I, del artículo 41 constitucional, vigente con última reforma en D.O.F. del 22 de agosto de 1996.

[161] Por el jefe de gobierno del Distrito Federal se votó por primera vez en el año de 1997, el ganador en las elecciones fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del Partido de la Revolución Democrática. Instituto Nacional Electoral. [En línea], http://portalanterior.ine.mx/documentos/RESELEC/grafjgdf.htm [10 de enero de 2018, 20:00 horas].

[162] Las primeras elecciones para ocupar el encargo de jefes delegacionales se celebraron en el año 2000, las demarcaciones territoriales de la capital federal quedaron administradas principalmente por solo dos partidos políticos. La coalición encabezada por el Partido Acción Nacional ganó en las delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Benito Juárez; y las candidaturas en común encabezadas por el Partido de la Revolución Democrática, fueron ganadoras de la mayoría, quedándose con las delegaciones Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa, Coyoacán, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta. *Cfr. Comparativo de las Elecciones Locales 2000-2009 en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México), 2011, p. 55. [En línea] http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/estudioselect/comparativo20002009.pdf [7 de mayo de 2018, 15:30 horas].

Dicho artículo en su nueva redacción introdujo la idea de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, que también fue definida por el entonces artículo 44 de la ley fundamental como "sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos",[163] además, la primera parte del artículo sujeto a análisis, indicaba que el gobierno de la capital estaba sujeto a los poderes federales y de los órganos de carácter local: ejecutivo, en el jefe de gobierno del Distrito Federal; legislativo, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y judicial, en el Tribunal Superior de Justicia.

Como se puede observar, cambiaron las denominaciones para el órgano ejecutivo y legislativo locales, dejando de ser el *jefe del Distrito Federal* para el caso del primero, y *Asamblea de Representantes del Distrito Federal* en el segundo.

Llama la atención sobre la denominación del titular del Ejecutivo local, pues el término *jefe de gobierno* podría entenderse como el cargo de la persona que lleva la dirección general de la política y gobierno en un Estado con sistema parlamentario o semipresidencial, es decir, el trabajo del primer ministro. Cabe recordar que no fue la primera vez que ocurría, que la denominación del titular de quien administraba el gobierno en el Distrito Federal, se le relacionara con un encargo propio de un sistema parlamentario, pues en la época del Departamento del Distrito Federal, se le nombraba *vox populi* "regente" a su titular, y esta figura en un régimen monárquico, es aplicada a aquel funcionario que ocupará el cargo de jefe de Estado, mientras el monarca llega a su mayoría de edad para poder gobernar.

A los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se les reconoció con el título de *diputados*, y eran electos con las mismas normas de los principios de mayoría relativa y representación proporcional establecidos en 1993, esta ocasión

[163] Varios de los tratadistas consultados para esta investigación, coincidieron que la naturaleza jurídica del Distrito Federal es el de una entidad federativa (aquellos que no igualan el término de entidad federativa con estado), con la singularidad de ser la sede de los poderes federales, demostrando que solo aceptaron lo que establecía la Constitución, ante este caso es interesante el análisis que afirma el doctor Miguel Covián Andrade. Él señala que en alguna ocasión el Distrito Federal y los territorios tuvieron la misma naturaleza jurídica al ejercer en ellos exclusivamente la jurisdicción federal, por lo tanto, al existir un distrito o zona federal con jurisdicción tanto federal como local se trata de una entidad federativa y no de una entidad federal, por lo que el ser sede de los poderes federales es sólo una distinción. *Cfr.* Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 419 a 428 y 460.

remitidas en el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su versión con última reforma del 4 de diciembre de 1997.[164]

A la función judicial se sumó el Consejo de la Judicatura local, un órgano que fue introducido a consecuencia de la importante reforma constitucional en el Poder Judicial, el 31 de diciembre de 1994.[165] Este órgano fue creado con el objetivo de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial.

De acuerdo con la fracción II, Base Cuarta, del artículo 122 de la ley fundamental federal, en la versión de la última reforma que se expone en este tema, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se integraba por siete miembros: el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también fungía como presidente del Consejo; un magistrado, un juez de primera instancia, un juez de paz, electos por insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa y uno por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Algunas atribuciones de las autoridades federales que no habían sido expresadas en la Constitución anteriormente, y en esta ocasión se agregaron, fueron: Para el Congreso de la Unión, el legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal, incluida en la fracción III, del apartado A, del artículo 122; y para el presidente de la República, el proponer al Senado al sustituto del jefe de gobierno que haya sido removido, según la fracción II, del apartado B, del mismo artículo. Cabe agregar, que al titular del Ejecutivo federal se le retiró la facultad de iniciativa de ley o decreto ante la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los cambios que tuvieron principalmente los órganos locales se exponen en los siguientes párrafos.

Ampliación en las materias en las que legislaría la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (restándoselas al Congreso de la Unión), así convirtiéndola en una verdadera

---

[164] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DXXXI, No. 4, del 4 de diciembre de 1997. [En línea] http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocReforma.aspx?q=8YvM+VftToT6uaOXpLaEZoSpR/xxlbGGxgD1h+USfjL0PUN2kpMcx+KEVrSWgG1Y/9F+TpFlJS+2AoosdUt1MSK5gtCj1Tkta3/d3lvM61Y= [18 de octubre de 2018, 13:30 horas].

[165] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo CDXCV, No. 22, del 31 de diciembre de 1994. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130133_2.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

cámara legislativa; y también a ésta se le otorgó la competencia de nombrar al sustituto en caso de falta absoluta del titular del órgano ejecutivo local. Estas facultades fueron establecidas en la fracción V, de la Base Primera, del artículo 122.

Para el jefe de gobierno del Distrito Federal se establecieron: Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expidiera la Asamblea Legislativa; hacer observaciones de las leyes que la Asamblea Legislativa le enviara para su promulgación; ejercer la facultad reglamentaria; y nombrar y remover libremente a los servidores públicos de las dependencias locales. Atribuciones que quedaron inscritas en la fracción II, de la Base Segunda, del artículo 122.

Respecto a los órganos político-administrativos, su reglamentación se publicó oportunamente con la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de 14 de octubre de 1999,[166] ya que su régimen constitucional entró en vigencia hasta el año 2000, de acuerdo con el artículo décimo transitorio del decreto de reforma constitucional que se está tratando en el presente apartado.

Mientras existió la *vacatio legis* para la elección directa de los representantes delegacionales, se seleccionaron por la vía indirecta en 1997. Dicho procedimiento lo describe el doctor Miguel Covián Andrade: "el jefe de gobierno proponía a la Asamblea el nombre del delegado y ésta lo aprobaba por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Si no se lograba en tres ocasiones tal votación, se presentaba una terna de la que se tomaba al individuo que había obtenido el mayor número de votos."[167]

El modificado Estatuto de Gobierno estableció en su artículo 105, que los órganos político-administrativos, en conjunto con las demarcaciones territoriales, formaban las delegaciones, y a los titulares de estos órganos se les denominaría *jefes delegacionales*, quienes eran electos para un periodo de tres años y sin posibilidad de reelección para un periodo inmediato.

---

[166] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DLIII, No. 10, del 14 de octubre de 1999. [En línea] http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocReforma.aspx?q=8YvM+VftToT6uaOXpLaEZoSpR/xxlbGGxgD1h+USfjJ6cn4Nr8nCfWZwcsKiarc/sys86DecEx3KzHcCHX/bDL6p/BeVXXT6aYIWGiLwUa0= [18 de octubre de 2018, 13:30 horas].

[167] Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 447.

De acuerdo con la fracción XXIX, del artículo 42, del referido Estatuto, los jefes delegacionales eran sujetos a comparecer ante las comisiones de la Asamblea Legislativa cuando ésta los citara, y debían rendir informes anuales a la misma a través del jefe de gobierno.

Los titulares de estos órganos político-administrativos podían ser removidos por la misma Asamblea por causas graves, la remoción se solicitaba por conducto del jefe de gobierno o por la tercera parte de los miembros de dicha Asamblea, misma que aprobaba la remoción con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, así establecido en el artículo 108 del Estatuto.

A consecuencia de la reforma constitucional en materia electoral a nivel federal, que llegó en conjunto con la reforma al Distrito Federal que se está analizando, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue reformado el 4 de diciembre de 1997, en el que se adicionó un Título Sexto,[168] el cual integró dos organismos autónomos: el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral de Distrito Federal, el primero fue creado para la organización de las elecciones en la capital federal, y el segundo se fundó como un tribunal especializado en materia electoral para atender las controversias de dicha naturaleza.

Por otro lado, el Estatuto incluyó para la participación ciudadana en la fracción IV, del artículo 46, la iniciativa popular, con la cual los ciudadanos capitalinos podrían iniciar proyectos de leyes ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las materias en que ésta tuviera competencia, pero con la prohibición de iniciativa en las materas tributaria, de egresos del Distrito Federal, régimen interno de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda, de la Administración Pública y de los tribunales de justicia, todos del Distrito Federal.

También, otro mecanismo de participación ciudadana que agregó el Estatuto de Gobierno fue el plebiscito, una figura de democracia semidirecta en la que los ciudadanos a través de una consulta deciden la aprobación o rechazo sobre actos de

[168] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DXXXI, No. 4, del 4 de diciembre de 1997. [En línea] http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocReforma.aspx?q=8YvM+VftToT6uaOXpLaEZoSpR/xxlbGGxgD1h+USfjL0PUN2kpMcx+KEVrSWgG1Y/9F+TpFlJS+2AoosdUt1MSK5gtCj1Tkta3/d3lvM61Y= [18 de octubre de 2018, 13:30 horas].

gobierno, su resultado podía ser vinculante para la autoridad. Para este caso el jefe de gobierno del Distrito Federal tuvo la facultad de convocarlo con las restricciones de consulta en las materias fiscal, de egresos de la capital mexicana y del reglamento interno de la Administración Pública. Las reglas generales del plebiscito quedaron establecidas en el artículo 68.

Las siguientes reformas al artículo 122 constitucional, que en consecuencia afectaron al Distrito Federal, se exponen someramente a continuación:

- 13 de noviembre de 2007: Ajustó las reglas para partidos políticos, campañas electorales, financiación, tiempos en radio y televisión, y medios de impugnación en materia electoral.[169]
- 7 de mayo de 2008: Modificó normas en materia hacendaria y se creó la entidad fiscalizadora como un órgano dependiente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la revisión de la Cuenta Pública.[170]
- 24 de agosto de 2009: Se establecieron reglas para la remuneración de los servidores públicos.[171]
- 27 de abril de 2010: Modificó la designación al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en la cual los miembros electos por insaculación (el magistrado y los dos jueces del Tribunal Superior de Justicia), ahora serían nombrados por las dos terceras partes del Pleno; además, de que se retiró el requisito de que alguno de ellos sea juez de paz. Se modificó el Estatuto de Gobierno el 28 de enero de 2011 para homologar esta reforma.[172]

---

[169] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCL, No. 9, del 13 de noviembre de 2007. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130195.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[170] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCLVI, No. 3, del 7 de mayo de 2008. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130196_0.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[171] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCLXXI, No. 16, del 24 de agosto de 2009. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130207_2.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[172] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCLXXIX, No. 19, del 27 de abril de 2010. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130208.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas]; y D.O.F., Primera Sección, Tomo DCLXXXVIII, No. 21, del 28 de enero de 2011. [En línea] http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocReforma.aspx?q=8YvM+VftToT6uaOXpLaEZoSpR/xxlbGGxgD1h+USfjL+EuAlKl5xqV223sIkOdho2kb9bUdIjILJfCILSkYxsw7BxB6pFSgethT0vqSesPE= [18 de octubre de 2018, 13:30 horas].

- 9 de agosto de 2012: Cambió la regla electoral para evitar la sobrerrepresentación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se eliminó la antidemocrática *cláusula de gobernabilidad*.[173]
- 27 de diciembre de 2013: Introdujo las candidaturas independientes para contender por los cargos de elección popular.[174]
- 7 de febrero de 2014: Se facultó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de transparencia, derechos de acceso a la información y protección de datos, y para crear al organismo local que garantizara dichos derechos.[175]
- 10 de febrero de 2014: Posibilitó la elección consecutiva en hasta dos periodos a los jefes delegacionales, y en hasta por cuatro periodos, también de forma consecutiva, a los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siendo vigente esta disposición hasta el proceso electoral del 2018. También modificó la forma de designación de los magistrados electorales locales, dando la facultad para ese fin al Senado de la República. Derivado de esta reforma, el Estatuto de Gobierno se modificó el 27 de junio de 2014, siendo así la última reforma a dicho ordenamiento jurídico.[176]

---

[173] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCCVII, No. 17, del 9 de agosto de 2012. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130222.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[174] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCCXXIII, No. 21, del 27 de diciembre de 2013. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/001300232_0.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[175] *Diario Oficial de la Federación*, Edición Vespertina, Tomo DCCXXV, No. 5, del 7 de febrero de 2014. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130233_0.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[176] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCCXXV, No. 6, del 10 de febrero de 2014 [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130234_2.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas]; y D.O.F., Tomo DCCXXIX, No. 21, del 27 de junio de 2014. [En línea] http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocReforma.aspx?q=8YvM+VftToT6uaOXpLaEZoSpR/xxlbGGxgD1h+USfjJTw1lLO+hiu11+jW4YJsMrErV7crB5NYJLCOGZsirWS7PXpdVI/jg8HDWIEVIVx1COFUilXseojr6mGWDMuAf [18 de octubre de 2018, 13:30 horas].

- 27 de mayo de 2015: Reforma que implicó cambios en materia de combate a la corrupción, creó al Tribunal de Justicia Administrativa en sustitución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.[177]

2.5 Quinta etapa: Ciudad de México, la nueva entidad autónoma, reforma constitucional del 29 de enero de 2016

Como se ha podido ver a lo largo de este recorrido histórico, la entidad objeto de estudio ha contado con diversas formas jurídico-políticas, que desde su fundación constitucional en 1824, y de manera formal el 18 de noviembre de 1824, ha sido un centro de conflictos políticos que causó a sus ciudadanos, restricciones en los derechos de elegir a sus gobernantes para sentirse realmente representados, un principio tan importante para una República.

Tuvieron que pasar varias décadas para que se consolidará la representación política de los ciudadanos capitalinos en los órganos de gobierno de la capital federal, después de superar tabús (como por ejemplo la desnaturalización del Distrito Federal si se adoptaban órganos con jurisdicción estrictamente local), que sólo provocaron una demora (deliberadamente tal vez), para la democratización de la capital mexicana, la que llegó hasta el año 1996 a la Carta Magna, y se ejerció al año siguiente para la elección de los órganos con funciones legislativas y ejecutivas, es decir, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el jefe de gobierno del Distrito Federal; y en el año 2000 para la elección de cada uno de los dieciséis jefes delegacionales para el mismo número de delegaciones, estos hechos motivaron a estudiar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, y de entre esas investigaciones surgieron propuestas para elevarlo a un estado como el resto de las entidades federativas.

No solo en la academia quedó la inquietud de establecer al Distrito Federal como una entidad autónoma, por lo que en el Senado de la República se presentaron desde

[177] *Diario Oficial de la Federación*, Edición Vespertina, Tomo DCCXL, No. 21, del 27 de mayo de 2015. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130241_0.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

el 2010, diversas iniciativas para este cambio, hasta que en 2016 fue una realidad, también alentado por un acuerdo político entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo federal, los cuales se integraron con los principales partidos políticos nacionales: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), dicho acuerdo fue conocido como el *Pacto por México*, al que se suscribieron el titular de la Administración Pública y los partidos políticos mencionados, a través de sus dirigentes nacionales.[178]

El Pacto por México (hecho público el 2 de diciembre de 2012), contuvo varios compromisos para la realización de diversas acciones y reformas necesarias para el programa del Gobierno federal, se estructuró en cinco acuerdos, en uno de ellos intitulado "Gobernabilidad Democrática", se incluyó el compromiso número 91, dedicado a culminar la reforma del Distrito Federal, el antecedente inmediato que permitió su transición a *Ciudad de México*, denominación que se eligió para la capital, sede de los poderes federales y la nueva entidad autónoma del Estado federal mexicano.

El 29 de enero de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma política de la Ciudad de México, en la que se modificaron cincuenta y dos artículos y la denominación del Título Quinto para otorgarle a la capital federal la autonomía que le faculta actuar por sí sola a través de sus poderes constitucionales locales, ya sin injerencia alguna de los poderes centrales en los asuntos que son propios de la capital mexicana.[179]

Las intervenciones que podían realizar los poderes federales al Distrito Federal, tenían su fundamento en la Constitución general y de manera explícita en el Título Tercero del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se componía del artículo 24 al 35, y que llevaba por nombre "De las Atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal". Una vez señalado lo anterior, se expone lo

---

[178] *Pacto por México.* [En línea] https://es.scribd.com/document/115226400/Pacto-Por-Mexico-TODOS-los-acuerdos [2 de mayo de 2018, 13:00 horas].

[179] La reforma constitucional en materia de reforma política de la Ciudad de México fue publicada en *Diario Oficial de la Federación*, Edición Vespertina, Tomo DCCXLVIII, No. 21, del 29 de enero de 2016. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130245_6.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

siguiente, en donde se podrá observar las delimitaciones que tenían los órganos de gobierno locales de la capital de los Estados Unidos Mexicanos:

- El Congreso de la Unión legislaba para el territorio del Distrito Federal en las materias que la Constitución federal le disponía.
- El Senado de la República podía remover al jefe de gobierno del Distrito Federal por causas graves que afectarán las relaciones con los poderes de la unión o el orden público en el Distrito Federal.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el titular del Poder Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados, podían hacer del conocimiento a la segunda cámara, las causas antes mencionadas, para la destitución del jefe de gobierno del Distrito Federal.
- El presidente de la República (quien es el que ha tenido mayores atribuciones en la historia del Distrito Federal, en comparación con los otros poderes en la vigencia de la Constitución de 1917), tenía el derecho a iniciar leyes destinadas a la capital de los Estados Unidos Mexicanos, proponía al sustituto del Ejecutivo local, en caso de remoción; proponía al Congreso de la Unión el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, rendía el informe de la Cuenta Pública al Congreso de la Unión, sobre el ejercicio del gasto del presupuesto anteriormente dicho; y por último, ostentaba el absoluto mando de la fuerza pública en la capital federal, que le permitía la designación y remoción del servidor público que se encargaba de ella, así como la instrucción al jefe de gobierno del Distrito Federal, en materia de seguridad pública.

Las anteriores participaciones de los poderes federales en los asuntos locales han quedado en el pasado, así como el control al jefe de gobierno, ahora existen otros controles a la Ciudad de México como entidad federativa, los mismos que pueden ser ejercidos hacia los estados por el Senado, los cuales se exponen en posteriores párrafos.

La Ciudad de México ahora se ajusta, generalmente, a los derechos, obligaciones y prohibiciones que se le otorgan a los estados de la federación, por lo que se le incluyó en las competencias reservadas para los estados en varios de los artículos constitucionales reformados para ese efecto (por ejemplo la jurisdicción local en

materia laboral, en la fracción XXXI, apartado A, del artículo 123), con dichos ajustes, la Ciudad de México, se sujeta al igual que los demás estados, a los derechos (como el de protección por los Poderes de la Unión en contra de toda invasión o violencia exterior, establecido en el artículo 119), y las obligaciones (como el de publicar y hacer cumplir las leyes federales por los titulares de los poderes ejecutivos, dispuesta en el artículo 120), que tuvieron exclusivamente estos.

La modificación en el texto constitucional para incluir a la Ciudad de México en el régimen estatal o local, sólo bastó con cambiar la palabra “estado” por las palabras “entidad federativa”, también aplicado en su forma plural en algunos de los artículos modificados.

Al incluir a la Ciudad de México en las competencias de los estados, sucede que también será parte de las competencias concurrentes en las que participan los tres niveles de gobierno: federal, local y municipal, sólo que ocurre la particularidad en el caso de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, porque la reforma constitucional las incluye en algunas de ellas (asentamientos humanos, medio ambiente, protección civil, turismo, cultura, reglamentación de iglesias, entre otras), y en otras no (seguridad pública, de coordinación entre la federación, municipios y las entidades federativas, etcétera), del mismo modo ocurre para sus derechos y obligaciones si se comparan con los municipios en la circunstancia de ser el nivel inferior de gobierno de las demás entidades federativas.

Algunos de los derechos que poseen los municipios, y por el contrario, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México no, son principalmente la adquisición y posesión de bienes para la prestación de los servicios públicos, establecidos en la fracción VI, del artículo 27 constitucional; y contar con un régimen para la contribución para el gasto público, según la fracción IV, del artículo 31 (esto se intuye al no considerar dentro de las obligaciones de los ciudadanos, a la contribución para las erogaciones de las demarcaciones territoriales).

Tanto la figura de la demarcación territorial y su órgano de gobierno que se denomina *alcaldía* se desarrollaran en el siguiente capítulo, de esta manera, se deja de ahondar hasta aquí sobre esta nueva figura en el derecho mexicano.

Se manifestó en párrafos anteriores de forma general sobre el orden jurídico al que se sujetará la Ciudad de México como entidad autónoma, ahora es turno de desarrollar el tema sobre los cambios que sufrió la Constitución en su parte orgánica para establecer la Ciudad de México y eliminar el Distrito Federal.

El artículo 40 fue modificado para incluir a la Ciudad de México como parte integrante de la "República representativa, democrática, laica y federal", con la distinción de no incluirla entre los "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior", lo que causa una de las motivaciones del autor de la presente investigación al desear integrar a la Ciudad de México dentro de ese grupo de estados.

Dicho numeral, de acuerdo con su nueva redacción se asemeja al artículo 43, el cual también fue modificado para cambiar al final del listado de las partes integrantes de la federación las palabras "y el Distrito Federal" por "; así como la Ciudad de México", la similitud se encuentra en la inclusión que ambos hacen a la Ciudad de México como parte de la federación, por lo que se vuelve repetitivo sólo para el caso de la capital federal.

La reiteración que hace el artículo 43 no sería así, si no se hubiera modificado el artículo 40 para mencionar solo a la Ciudad de México como parte integrante del Estado federal mexicano.

El reconocimiento de los poderes locales de la capital federal para su régimen interno quedó establecido en el primer párrafo del artículo 41, en este mismo numeral quedó asentado el régimen de los partidos políticos locales de la capital mexicana. Cabe recordar que anteriormente, para la elección de los órganos legislativo y ejecutivo, solo participaron los partidos políticos con registro nacional.

El artículo 44 en su nueva redacción, eliminó la confusión que se creaba anteriormente con la frase "la Ciudad de México es el Distrito Federal", en páginas anteriores se explicó la irregularidad que provocaron este par de conceptos.[180] Con la presente reforma, se ha esclarecido dicho problema al mencionar que la Ciudad de México "se compondrá del territorio que actualmente tiene", es decir, del que se fijó a la capital federal desde los convenios emitidos por el Congreso de la Unión en

[180] *Vid. Supra,* nota de página no. 150, p. 58.

diciembre de 1898 entre los estados de México y de Morelos, y el Distrito Federal los días 15 y 17 respectivamente.

Esta vez, la Ciudad de México (atendiendo a lo que dicta la norma constitucional), si comprende el territorio que fue para el Distrito Federal y ya no se cometerá el error conceptual si en una zona rural de la capital mexicana se menciona que pertenece a la Ciudad de México, aunque esto sin duda sea una paradoja de acuerdo con el término urbanístico y sociológico de *ciudad*, si se le hubiera dado otro nombre, como por ejemplo, Anáhuac o Tenochtitlan, para honrar al lugar fundacional de la capital y de todo el Estado mexicano, tal vez no existiría tal contradicción.

El artículo 44, además, dispone que la "Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos", de este enunciado no se causa ningún problema porque es cierto lo que expresa que es, pero la parte final del artículo en donde establece "en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México", causa conflicto, porque no debería ser necesaria esa disposición condicional, ya que la Ciudad de México ejercerá facultades propias de un estado de la federación, y es redundante que por un hecho fortuito, sólo cambie su denominación a la que sólo se le agregará "Estado"; por esta razón debería eliminarse esa frase que comprende la parte final de este artículo.

La reforma constitucional también suscitó cambios en las reglas para integrar al Congreso de la Unión, al solo cambiar en el texto de la ley suprema, las palabras "Estado" y "Estados" por "entidad federativa" y "entidades federativas", respectivamente. En lo pragmático, tal vez no tenga importancia alguna esta variación, pero al atender la literalidad de la norma antes a la reforma, llama la atención porque no se consideraba al Distrito Federal y provoca sobreentender que la aplicación de estos artículos, para el caso de los legisladores federales de la capital mexicana, se regían bajo argumentos de analogía, con estas modificaciones, las reglas en cuestión han sido explícitas y ya no se prestan a lo tácito para la elección de diputados y senadores que le corresponden a la capital federal.

Las modificaciones a las reglas mencionadas en el anterior párrafo, fueron en los artículos: 53, referente a la distribución de los diputados uninominales; 55 en su

fracción III, comprende como requisito para ser diputado el ser originario de la entidad federativa o vecino de ella, y fracción V, en sus dos últimos párrafos, que reglamentan negativamente sobre algunos funcionarios que pretendan postularse como diputados; 56, indica la composición del Senado y sólo cambió la palabra “Distrito Federal” por “Ciudad de México”; y 62, expresa las prohibiciones para los legisladores federales para ocupar otro encargo.

Las modificaciones que se hicieron para lograr la participación de la capital mexicana por medio de su Congreso en los asuntos federales, como el de iniciar leyes federales y participar en la erección de nuevos estados, quedaron respectivamente en la fracción III, del artículo 71, y la misma fracción del artículo 73.

Al reconocer los poderes de la Ciudad de México en el artículo 41 constitucional, sería obvio que se sujetara esta entidad a la facultad del Senado de declarar la desaparición de poderes y a su reglamentación establecida en la fracción V, del artículo 76, de la ley fundamental, también reformada para integrar justamente a la capital federal. Un control que cabe más en una razón de protección al equilibrio de la federación, y no político, como lo fue la facultad de la remoción y nombramiento del jefe de gobierno del Distrito Federal, atribución que fue eliminada al derogar la fracción IX, de dicho artículo.

Otra de las facultades del Senado a las que desde ahora está sometida la Ciudad de México, es la de resolver las cuestiones políticas que surjan entre sus poderes, fundamentada en la fracción VI, del numeral 76, de la ley suprema.

Una de las tantas facultades que tuvo el titular del Ejecutivo federal, en la jurisdicción local de la capital federal, le fue sustraída al derogar la fracción XIV, del artículo 89 constitucional, que consistía en la facultad de conceder indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

La reglas generales de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad que corresponden, respectivamente, a las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, también fueron modificadas para adaptarse a la nueva autonomía de la Ciudad de México; para el primer caso, el Distrito Federal, los poderes federales como órganos de gobierno de la capital federal, y los órganos de gobierno

locales[181] de la misma, eran partes con facultad de iniciar la demanda, ahora son la Ciudad de México, los poderes de ésta y sus demarcaciones territoriales, quienes figuran como partes; para el segundo caso, anteriormente era el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados, el 33% de los miembros del Senado de la República, en contra de leyes del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, y el 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de leyes expedidas por esta Asamblea, ahora como entidad autónoma, pueden ser impugnadas las leyes que emita su Congreso por el 33% de sus integrantes, y los partidos políticos con registro local a través de sus dirigencias en contra de leyes de materia electoral.

Al Título Cuarto, que corresponde a las responsabilidades de los servidores públicos y patrimoniales del Estado, se le reformaron algunos de los artículos que lo integran.

El artículo 108 quitó de la lista de los servidores públicos federales, a los funcionarios de elección popular y empleados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Administración Pública del Distrito Federal y del Distrito Federal; y se les agrupó a los funcionarios de la Ciudad de México, dentro de las responsabilidades de los servidores públicos locales, también se les responsabiliza por violaciones graves a la Constitución general y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de recursos federales; además, en el penúltimo párrafo mandata a todas las entidades federativas enlistar a los servidores públicos en sus constituciones, y al mismo tiempo, los responsabiliza por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

De forma similar al artículo 108, en las reglas del juicio político del artículo 110, se eliminaron de su listado, a los funcionarios del Distrito Federal sujetos a ser acusados por su responsabilidad política,[182] y se les integró esta vez, a los funcionarios públicos

[181] Como órganos de gobierno del Distrito Federal se contemplaban a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los dieciséis órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

[182] Esos funcionarios eran: Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados y jueces de la jurisdicción local del Distrito Federal, y los consejeros de la judicatura del Distrito Federal.

de la Ciudad de México (el titular del Poder Ejecutivo, diputados, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en su caso, los miembros del Consejo de la Judicatura y de los organismos constitucionales autónomos), para ser acusados exclusivamente por violaciones graves a la Constitución general y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, rigiéndose con las normas de sustanciación establecidas para los servidores públicos locales.

Del listado de los sujetos a declaración de procedencia (también conocida coloquialmente como *desafuero*, en la cual, la Cámara de Diputados decide si se procede o no penalmente contra un funcionario por la probable comisión de delitos durante el tiempo de su encargo), fueron retirados los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el procurador general de justicia del Distrito Federal; ahora, los funcionarios de la Ciudad de México que podrán ser sometidos a la declaración de procedencia cuando se les acuse por delitos federales, son: el titular del Ejecutivo, diputados, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en su caso, los miembros del Consejo de la Judicatura y de los organismos constitucionales autónomos; pero la declaración de procedencia que llevará la Cámara de Diputados, será sólo para comunicarlo al Congreso de la Ciudad de México, para que éste pueda proceder. Este procedimiento es el mismo que se aplica para el resto de los estados.

La Ciudad de México al ser una entidad autónoma e integrarse al orden jurídico local, se sujeta a las normas constitucionales de reconocimiento de actos públicos, registros y procedimientos judiciales que establece el artículo 121 de la ley fundamental, el cual sólo era aplicable a los estados, y ahora, se emplea para todas las entidades federativas.

Continuando con el orden numérico de los artículos reformados, con la excepción del artículo 122 constitucional, el cual se tratará al final de este apartado, para analizarlo con detalle y sea parte para comunicar con los siguientes capítulos de la presente investigación, es momento de mencionar someramente las otras modificaciones que trajeron un cambio significativo para la capital federal.

El artículo 124 incluyó a la Ciudad de México en las facultades reservadas para las entidades federativas; el 125 determina la prohibición de ejercer simultáneamente

más de un cargo federal o uno de esta naturaleza con uno de competencia local, todos ellos de elección popular; el 127 establece las reglas de la remuneración de los servidores públicos, que como novedad incluye a los funcionarios encargados de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; el 130 faculta a las demarcaciones territoriales de la capital mexicana para la reglamentación de las iglesias; el 131 suprimió la prohibición que tenía la federación de dictar impuestos de importaciones y exportaciones en el Distrito Federal; en el 133 se establece la jerarquía normativa teniendo en su cúspide a la Constitución general, lo que significa la supremacía constitucional ante la nueva Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes que de ella emanen; y finalmente, el artículo 135 incluye al Congreso de la Ciudad de México dentro del poder reformador de la Constitución.

Como se justificó en el párrafo tras anterior, es el turno de presentar al artículo 122, base constitucional de la organización política y administrativa del anterior Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Dicho artículo fue modificado en su totalidad y quedó estructurado en cuatro apartados: A, contiene las normas de la organización del gobierno de la capital federal; B, establece las relaciones que tendrá la Ciudad de México como entidad autónoma con los poderes federales; C, el cual crea un Consejo de Desarrollo Metropolitano para coordinar acciones administrativas entre las diversas autoridades que comprenden la zona metropolitana; y D, precisa una cláusula interesante al homologar las prohibiciones y limitaciones de los estados a la Ciudad de México.

En la introducción del artículo 122, se reconoce la autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa a la Ciudad de México. El tema de su autonomía se analiza en el siguiente capítulo de esta investigación, dicho lo anterior no se abordará más al respecto.

El apartado A, inicia reconociendo los poderes de la Ciudad de México, los cuales serán constituidos por medio de su Constitución, la que se sujetará a la ley suprema general, por lo que debe atender a las bases de este apartado, éstas están plasmadas en las once fracciones de las que está compuesto dicho apartado, que se exponen a continuación.

La fracción I, establece la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico (sólo le faltó el término *popula*r, el cual poseen el resto de los estados, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 115 constitucional), además, determina la división de su poder público en ejecutivo, legislativo y judicial, con las reglas que implican esta división. Finalmente, mandata que la Constitución Política de la Ciudad de México, debe contener las garantías para la protección de derechos humanos conforme al artículo 1º de la Constitución general.

Las fracciones II, III y IV, son las reglas generales a las que deben someterse los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de la Ciudad de México, respectivamente. No se expone más sobre ellos porque corresponde al capítulo IV del presente trabajo, su desarrollo.

La fracción V, determina que la Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal; además establece las reglas en materia financiera a las que se fijará el Gobierno de la Ciudad de México, sobre esta materia destaca el régimen unitario que llevará la hacienda pública y el patrimonial de la Administración Pública centralizada.

Entre otras reglas que dicta la fracción son: se faculta a la Legislatura la aprobación anual del Presupuesto de Egresos; la inclusión en los proyectos de presupuestos de los poderes locales y de los organismos constitucionales autónomos locales, los tabuladores de las remuneraciones de sus servidores públicos; las leyes federales no limitarán establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la federación, de las entidades federativas o de los municipios (estas disposiciones son similares a las que se establecen para los municipios en el párrafo posterior del inciso c), de la fracción IV, del artículo 115 constitucional); y la competencia exclusiva del jefe de gobierno de la Ciudad de México, de proponer al Congreso de la capital federal, la base de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

La fracción VI, determina las reglas generales del gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, cabe recordar que éstas son la forma de división territorial de la capital mexicana para su organización político-administrativa, en las cuales su gobierno estará a cargo de los órganos colegiados denominados *alcaldías*,

una por cada demarcación. No se expone más sobre las demarcaciones territoriales y su gobierno, porque también se analizaran en el siguiente capítulo al tratar sobre el régimen interno de gobierno que tendrá la Ciudad de México.

La fracción VII, faculta a la Ciudad de México para contar con los organismos constitucionales autónomos locales que la Constitución prevé para las entidades federativas. Hasta ahora, estos organismos son: el de protección de derechos humanos,[183] el de organización de los comicios para la designación de los funcionarios que se eligen por la vía del voto popular,[184] y el que garantiza el derecho de acceso a la información y protección de datos personales.[185]

La fracción VIII, ordena establecer en la Constitución de la capital, las normas para la organización, funcionamiento y facultades del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, organismo jurisdiccional autónomo con competencia para dirimir conflictos entre los servidores públicos de la Administración Pública local y los particulares.

La fracción IX, determina las reglas a las que debe someterse la Constitución de la Ciudad de México y las leyes que de ella emanen en materia electoral, teniendo como base la fracción IV, del artículo 116 de la ley fundamental federal, y las leyes generales en la materia.

La fracción X, establece los principios que deberá contener la Constitución de la capital mexicana para la procuración de justicia en la Ciudad de México.

El apartado A concluye con la fracción XI, la cual reconoce la jurisdicción local en materia laboral para las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores. Cabe recordar que esta entidad como Distrito Federal, se regía por el

---

[183] Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente con última reforma en D.O.F. del 26 de marzo de 2019. [En línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_260319.pdf [27 de marzo de 2019, 23:00 horas].

[184] Apartado C, fracción V, del artículo 41 de la Constitución citada.

[185] De acuerdo con la ley fundamental vigente (con última reforma en D.O.F. del 26 de marzo de 2019), no hay mandato constitucional para que la Ciudad de México cree un organismo de esa materia. Antes de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016, el Distrito Federal si tenía esa obligación según el inciso ñ) de la fracción V, Base Primera, apartado C, del artículo 122 constitucional, con última reforma en D.O.F. del 27 de mayo de 2015; caso particular, porque para los organismos constitucionales autónomos fundamentados en los artículos 41 y 102 constitucionales, sí, al integrar a la Ciudad de México dentro del grupo de *entidades federativas*, lo que contrasta al no incluirla como *estado*, ya que la obligación para la creación del organismo autónomo garante de acceso a la información pública para los estados, se encuentra en la fracción VIII, del artículo 116 constitucional.

apartado B, del artículo 123 constitucional, y le era aplicable la Ley Federal del Trabajo vigente.

Las relaciones de la Ciudad de México con los poderes federales quedaron asentados en el apartado B, disposición interesante, después de que los poderes de la federación tuvieron por varios años control y jurisdicción en la capital federal, ahora sólo se reducen a las pocas facultades que les expresa la ley suprema general. Las nuevas relaciones son las que se expresan en los siguientes párrafos.

Al ser capital y sede de los poderes federales, sería obvio que la Ciudad de México tendría que garantizar el ejercicio de las labores que realizarán los Poderes de la Unión para cumplir con sus obligaciones constitucionales, para ello, el Congreso de la Unión deberá expedir las leyes para la coordinación de los poderes de la federación con los poderes de la capital mexicana.

Al dictaminar el proyecto del Presupuesto de Egresos de la federación, el Congreso de la Unión determinara los recursos que se necesiten como apoyo para la Ciudad de México, un auxilio que goza por el hecho de ser la capital.

Como se señaló al inicio de este apartado, al presidente le correspondía la seguridad pública y el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, aun cuando ya existía una jurisdicción local, por lo anterior, con la reforma constitucional se determinó explícitamente que el jefe de gobierno de la Ciudad de México será quien dirija a las instituciones de seguridad pública, así como nombrar y remover libremente al funcionario que ejercerá el mando de la fuerza pública.

Ahora, el titular del Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente en la Ciudad de México, además, podrá remover al servidor público que ejerza el mando de la fuerza pública por causas graves. La primera parte de la expresión anterior, es la misma facultad que ejerce el presidente de la República en los municipios (fracción VII, del artículo 115 constitucional), pero la segunda parte, parece conservar la misma facultad que tuvo en el régimen del Distrito Federal, esta vez sólo se le agrega por “causas graves”, así que habrá que esperar alguna ley que expida el Congreso de la Unión que regule dicha situación, porque no se conoce que hechos pueden considerarse como *causas graves*.

El final del apartado B, declara que en la jurisdicción de los poderes federales será a la que se someterán los inmuebles de la federación ubicados en la Ciudad de México.

Sobre el apartado C, se comentó al inicio del análisis del artículo 122, por lo que sólo se agrega en su descripción, las materias en las que el Consejo de Desarrollo Metropolitano podrá acordar, conforme a dicho apartado.

Las materias a las que este Consejo podrá acordar son: asentamientos humanos, protección al medio ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, tránsito, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública. El Congreso de la Unión será quien emita la legislación para reglamentar al Consejo que coordinará a las autoridades metropolitanas.

Cierra el numeral 122 constitucional con el apartado D, el cual también se presentó al inicio del análisis de este artículo. De acuerdo con este apartado, se entiende la determinación de que las obligaciones y limitaciones exclusivas para los estados, establecidas estas últimas en los artículos 117 y 118 de la ley fundamental federal, son aplicables para la Ciudad de México, lo que significa un punto más a favor para apoyar a la propuesta que ofrece la presente investigación.

Para finalizar este recorrido histórico de la evolución jurídica de la capital mexicana, desde el México independiente como Distrito Federal, hasta hoy como Ciudad de México, tomando a ésta con el término denominativo que le entregó la longeva Constitución a la nueva entidad autónoma, y no como el término sociológico y urbanístico que se usó por varios años erróneamente a lo que comprendía el Distrito Federal, se debe cerrar con la situación actual y futura en la que se encontrará la capital federal, al regirse por primera vez en su historia con jurisdicción propia, mediante una Constitución.

Se menciona como situación actual porque ya es una realidad la existencia de la Carta Magna capitalina, publicada el 5 de febrero de 2017,[186] la cual comprende de setenta y un artículos, en ocho títulos:

[186] *Diario Oficial de la Federación*, Edición Vespertina, Tomo DCCLXI, No. 4, del 5 de febrero de 2017. [En línea] https://www.dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&seccion=UNICA&edicion=2743

- Título Primero - Disposiciones Generales.
- Título Segundo - Carta de Derechos.
- Título Tercero - Desarrollo Sustentable de la Ciudad.
- Título Cuarto - De la Ciudadanía y el Ejercicio Democrático.
- Título Quinto - De la Distribución del Poder.
- Título Sexto - Del Buen Gobierno y la Buena Administración.
- Título Séptimo - Del Carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos.
- Título Octavo - De la Estabilidad Constitucional.

La Constitución Política de la Ciudad de México, fue producto de una Asamblea Constituyente que se integró de forma polémica al incluir a cuarenta diputados constituyentes designados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo federal, y por el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinosa, éste además, fue quien presentó el proyecto de Constitución para la Ciudad de México, en el que participaron distinguidos políticos, académicos, investigadores, intelectuales y personajes destacados del sector cultural y social, cuyos nombres pueden verse en las primeras páginas del proyecto.[187]

La Asamblea Constituyente tuvo como base para su composición, el artículo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 29 de enero de 2016.

Dicha Asamblea se compuso en su totalidad con sesenta diputados constituyentes electos por el voto directo de los ciudadanos de la capital federal, mediante lista de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal, en la que participaron tanto partidos políticos como candidatos independientes; catorce senadores designados por las dos terceras partes de los miembros de su cámara; catorce diputados federales también designados por las dos terceras partes de los

---

02&ed=&fecha=05/02/2017 [31 de octubre de 2018, 20:00 horas]; y *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Vigésima Época, No. 1, del 5 de febrero de 2017. [En línea] https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf [31 de octubre de 20018, 20:00 horas].

[187] Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. [En línea] http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf [12 de enero de 2018, 18:00 horas].

miembros de su cámara; seis diputados constituyentes designados por el presidente de la República; y seis designados por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Como se puede ver, fue una Asamblea Constituyente en la que interfirieron agentes ajenos a una auténtica voluntad de los ciudadanos de la capital mexicana para darse su Constitución, es decir, que quedó viciada la voluntad de los habitantes para elaborar su Carta Magna, esta situación fue producto de las negociaciones realizadas por parte de quienes integran los poderes federales de elección popular para cumplir con el compromiso 91 del Pacto por México. Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, en su mayoría estaban integrados por los partidos políticos que formaban por lo regular la oposición del Gobierno de la Ciudad de México.

A manera de ejemplo de lo que se menciona, de los sesenta diputados constituyentes de elección popular, fueron electos veintidós postulados por Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y diecinueve por el Partido de la Revolución Democrática (PRD),[188] es decir, que más de la mitad se compuso de los partidos que se identifican con la izquierda política, continuando con una tradición que se da desde que se apertura el voto para elegir a las autoridades locales de la capital federal en 1997, y que conformaron hasta el 2018 la oposición del Gobierno federal, en el cual la Presidencia había sido ocupada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en dos etapas (1928-2000 y 2012-2018), y el Partido Acción Nacional (PAN), en doce años (2000-2012); y en las cámaras tanto de Diputados como de Senadores, habían obtenido la mayoría estos partidos en su conjunto, lo que contrasta con las decisiones políticas de los ciudadanos de la Ciudad de México.

La polémica Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se reunió el 15 de septiembre de 2016, en la sede alterna del Senado de la República, donde se instaló para la discusión, modificación y aprobación del proyecto presentado ese mismo día

[188] Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección y se asignan diputados por el Principio de Representación Proporcional a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que correspondan a los partidos políticos y candidaturas independientes. *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCCLVI, No. 6, del 8 de septiembre de 2016. [En línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5451881&fecha=08/09/2016 [31 de octubre de 2018, 20:00 horas].

por el jefe de gobierno del Distrito Federal, así cumpliendo con el mandato del artículo séptimo transitorio del decreto de la reforma constitucional analizada.

Lo referente a la situación futura de la Ciudad de México como entidad autónoma, es debido a la *vacatio legis* que ha dado su Constitución en los artículos transitorios, pues aunque ya se encuentren instalados los poderes constitucionales de carácter político y los órganos de gobierno de las demarcaciones territoriales,[189] aún hay instituciones y diversas disposiciones constitucionales que se irán instalando y entrando en vigor, respectivamente, de forma progresiva.

Por último, se debe señalar que la Constitución Política de la Ciudad de México, fue objeto de siete impugnaciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuatro de ellas por la vía de acción de inconstitucionalidad, promovidas por los partidos políticos Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y Nueva Alianza, la entonces Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República), y la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y las otras tres, a través de controversia constitucional, iniciadas por el Poder Judicial de la Ciudad de México (expediente 81/2017),[190] el Senado (97/2017),[191] y la Presidencia de la República (83/2017).[192]

Las acciones de inconstitucionalidad ya fueron resueltas en dos sentencias, con el rubro “Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017”.

---

[189] Por mandato del tercer párrafo, del artículo vigésimo primero transitorio, de la Constitución Política de la Ciudad de México, el Congreso de la capital federal se instaló el 17 de septiembre de 2018, día en que inició la vigencia de la Carta Magna capitalina, de acuerdo con su artículo primero transitorio. La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, inició funciones el 5 de diciembre de 2018, por única ocasión, ya que según lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio de la Constitución citada, a partir del año 2024, el titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad tomará posesión el día 5 de octubre. Las alcaldías de las demarcaciones territoriales, se instalaron el 1º de octubre de 2018, porque así se estableció en el tercer párrafo, del artículo vigésimo segundo transitorio. Preceptos consultados en Constitución Política de la Ciudad de México, *Leyes y Códigos de México. Constitución Política de la Ciudad de México*, México, Porrúa, 2017.

[190] Información general del expediente de Controversia Constitucional 81/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/Detalle.aspx?AsuntoID=213070 [17 de marzo de 2019, 12:30 horas].

[191] Información general del expediente de Controversia Constitucional 97/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/Detalle.aspx?AsuntoID=213357 [17 de marzo de 2019, 12:30 horas].

[192] Información general del expediente de Controversia Constitucional 83/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/Detalle.aspx?AsuntoID=213072 [17 de marzo de 2019, 12:30 horas].

La resolución en dos sentencias fue producto de atender prioritariamente la materia electoral, ya que la primera de ellas se resolvió en dicha materia, el 17 de agosto de 2017,[193] un poco antes del inicio del proceso electoral 2017-2018,[194] debido a que las reglas electorales para la elección de los diputados del Congreso de la Ciudad de México, el titular del Ejecutivo local y los miembros de las alcaldías de las demarcaciones territoriales, se encontraban vigentes, según el primer artículo transitorio de la Constitución de la capital mexicana. La segunda sentencia, que atendió los asuntos no electorales, tiene fecha de resolución de 6 de septiembre de 2018.[195]

Los puntos resolutivos de las sentencias mencionadas han declarado la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México, algunas de ellas serán señaladas oportunamente en lo que corresponde a los temas que desarrolla el presente trabajo.

Las controversias constitucionales aún están pendientes para solventar, por lo que estas impugnaciones también forman la situación futura de la autonomía jurídico-política de la Ciudad de México.

[193] Sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte electoral), Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_212728_3554.doc [17 de marzo de 2019, 13:00 horas].

[194] El proceso electoral 2017-2018, inició el 6 de septiembre de 2018. Calendario Proceso Electoral 2018, Central Electoral, Instituto Nacional Electoral. [En línea] https://centralelectoral.ine.mx/2017/09/14/conoce-el-calendario-electoral-de-las-elecciones2018/ [17 de marzo de 2019, 12:00 horas].

[195] Sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte no electoral), Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/2_212728_3949.docx [29 de marzo de 2019, 7:30 horas].

CAPÍTULO III

LA CIUDAD DE MÉXICO COMO ESTADO DE LA FEDERACIÓN

Este capítulo es la parte medular de la presente investigación, pues se presenta a la Ciudad de México como un estado parte de los Estados Unidos Mexicanos, una propuesta basada en la doctrina emanada de la Teoría del Estado y del Derecho Constitucional, lo anterior con el objetivo de aclarar la duda que genera la nueva naturaleza de la Ciudad de México como entidad autónoma, porque como se comentó en los anteriores capítulos, la redacción de la Constitución general al referirse de manera particular a los estados como “estados”, a la Ciudad de México como “entidad federativa”, y a ambos en su conjunto como “entidades federativas”, crea una confusión respecto al término adecuado que debe corresponderle a la Ciudad de México, ya que posee casi las mismas atribuciones que detentan el resto de los estados, gracias a que la misma ley suprema federal le reconoce su autonomía, la cual ejercerá a través de la Constitución Política de la Ciudad de México, con la que administrará su régimen interno, tal como lo hacen el resto de las entidades federativas.

Continuando con la idea del régimen interior de la Ciudad de México, éste es el que hace única a la Ciudad de México en comparación con el resto de los estados por el solo hecho de ser la capital del Estado mexicano, pues no tiene en su división territorial, política y administrativa al municipio libre, sino a las demarcaciones territoriales dirigidas por las alcaldías, las cuales son órganos colegiados integrados por funcionarios electos popularmente. Esta única diferencia no es motivo para alterar la propuesta que presenta el sustentante, de acuerdo con su justificación, la que se encontrará a lo largo de este capítulo, en el que también se comparan a las demarcaciones territoriales y sus alcaldías con los municipios y ayuntamientos de los estados, para dilucidar sus diferencias.

3.1 La autonomía de la Ciudad de México

El extinto Distrito Federal fue una entidad federativa en la que intervenían en su política y administración dos niveles de gobierno, lo que significó poseer una autonomía más restringida en comparación a la de los estados de la federación, situación ya demostrada en el recorrido histórico que se ha realizado en los anteriores capítulos. Ahora, como Ciudad de México, esta entidad adquiere una nueva autonomía, pues quedará sujeta al mismo régimen de los estados y al control y protección que tengan los poderes federales hacia ella.

Para comprender en que consiste su autonomía y también la razón de no llamarle *soberanía* al tratarse de un estado de la federación como lo propone el autor, debe atenderse antes a lo que se entiende por Estado, de éste su clasificación en federal, y finalmente exponer sobre dicha autonomía como entidad federativa y estado parte de la unión federal.

3.1.1 El Estado y su clasificación

El concepto de Estado que se emplea en esta investigación es el jurídico, pues este organismo soberano posee distintas acepciones dependiendo el enfoque de estudio al que se le sujete (histórico, económico, sociológico o político).

Sin realizar un análisis profundo a los siguientes conceptos, de acuerdo con el jurista Jellinek se entiende por Estado a "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio",[196] una definición en la que se pueden ubicar los elementos población, poder público y territorio.

La anterior definición la tomó el autor Francisco Porrúa Pérez, para completar la doctrina de Jellinek, un concepto que parece el más adecuado para comprender el

[196] Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1943. Citado por Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado. Teoría Política*, 40ª. ed., México, Porrúa, 2012, p. 197.

sentido del presente trabajo, dicho investigador determina que: "El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes."[197]

De esta definición se encuentra nuevamente el elemento humano que en su conjunto forma a una sociedad, el espacio geográfico en el que se establece esta sociedad determinada, el poder soberano, entendiéndose como aquel poder supremo emanado del pueblo para la creación del orden jurídico y que a su vez aplica a través de sus autoridades con el objetivo de alcanzar el bien común.

Francisco Porrúa Pérez, agrega además tres características esenciales del Estado:

- Soberanía: Poder supremo en la unidad total del Estado.
- Personalidad moral y jurídica: Corporación sujeto a derechos y obligaciones.
- Sumisión al derecho: La necesidad de que la organización y funcionamiento del Estado se encuentren sujetos a un orden jurídico.

Tomando en cuenta estas características, puede observarse, que es a través de la Constitución en donde el Estado adquiere su personalidad jurídica, y se sujeta a las reglas que han sido inscritas en ella por el poder soberano, para determinar su estructura y organización del poder público.[198]

Dependiendo de la estructura jurídica para el funcionamiento del poder público que decida el Poder Constituyente (aquél órgano soberano que ha creado a la Constitución que regirá en el Estado), se podrá clasificar qué tipo de Estado es. Si se elige una estructura jurídica en un solo orden normativo, el tipo de Estado será unitario o simple, si por el contrario, se decide establecerse en varios órdenes jurídicos coordinados, será federal.[199]

Antes de revisar otras diferencias entre estos dos tipos de Estados, según el investigador Daniel Armando Barceló Rojas, existen elementos comunes que se

---

[197] Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado. Teoría Política*, 40ª. ed., México, Porrúa, 2012, p. 198.
[198] *Ibíd.*, pp. 197 y 198.
[199] *Cfr.* Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano. Teoría de la Constitución, Origen y Desarrollo de las Constituciones Mexicanas, Normas e Instituciones de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2001, p. 239.

encuentran en las constituciones de ambos tipos de Estados, como “la definición de los integrantes de la nación, y de su espacio físico o territorio, así como el nombre del Estado nacional; la determinación del sistema político; el reconocimiento de los derechos fundamentales; [y] la organización de los poderes públicos nacionales”.[200]

Así que atendiendo a estos elementos, las similitudes que se podrán encontrar en las constituciones de los dos tipos de Estados son establecer sus partes integrantes ya sean definidos como provincias o estados o departamentos, etcétera, para la división político territorial del Estado; la denominación del Estado, en qué tipo de sistema se desenvolverá su gobierno (parlamentario o presidencial), establecer una carta de derechos que deberán ser garantizados, y la manera en que se van a estructurar los órganos de gobierno, como por ejemplo, un poder legislativo bicameral o unicameral o establecer un Tribunal Constitucional autónomo y fuera de los tres poderes.

Por otro lado, de acuerdo con el jurista José Gamas Torruco, un Estado federal se distingue del unitario por los siguientes cinco elementos:[201]

a) Constitución rígida y escrita

Es el orden jurídico supremo que ha sido creado por la soberanía popular, el cual regirá en todo el territorio que conforma el Estado y establece dos regímenes jurídicos: el del orden federal y el local, que corresponde a las entidades federativas, aclarando que en su conjunto conforman el orden jurídico total del Estado.

La Constitución establece la distribución de competencias de estos dos órdenes jurídicos, es por ello la necesidad que debe ser escrita para que sean claras las atribuciones de cada nivel jurídico, y que sea rígida, es decir, que su procedimiento de reforma sea dificultado para que no se someta a la voluntad del orden federal o a la de las entidades federativas, sino para que participen juntos y no se vulneren las competencias de un orden o del otro.

---

[200] Barceló Rojas, Daniel Armando, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 51. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/14.pdf [29 de abril de 2018, 22:30 horas].

[201] *Cfr.* Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 239 a 244.

b) Dos órdenes subordinados e iguales

El orden federal tiene validez en todo el territorio, es por ello que en la Constitución federal se establece el poder público que regirá en todo el Estado, así creando y organizando a los poderes federales.

Por otra parte, el orden local tiene validez en cada una de las entidades federativas, es solo válido en su región territorial, de esta manera es que los estados constituyen sus poderes locales u órganos de gobierno con sus constituciones locales.

Ambos órdenes están sujetos a la Constitución del Estado federal, de ahí que se declare que son subordinados e iguales ante la ley suprema general.

c) Sistema de distribución de competencias

En el caso mexicano la distribución de competencias se establecen de forma expresa o explicita en la Constitución para el orden federal, y las restantes o implícitas para el orden local, con la excepción de aquellas que tengan prohibidas. Se menciona solo el caso mexicano porque existen diversos tipos en los que distribuyen las competencias en un Estado federal, como por ejemplo, el canadiense, el cual funciona a manera inversa del mexicano, esto significa que las facultades expresas son para las entidades federativas y las restantes para la federación.

d) Autonomía local

La Constitución general otorga a las entidades federativas la facultad de producir su propio régimen jurídico, de esta manera, dichas entidades van a crear su propia Constitución que será el fundamento de su organización política y jurídica válida exclusivamente en su territorio con las limitaciones que la ley fundamental federal les imponga.

e) Mecanismos de control para preservar el orden

Son medios de control establecidos en la Constitución para evitar que se vulneren las esferas competenciales de cada orden, los cuales son cuatro:

- Participación de los órganos de la federación y de las entidades federativas en las reformas constitucionales.
- Sistema de resolución de conflictos de competencia que surjan entre la federación y las entidades federativas o entre éstas mismas.
- Protección por parte de la federación a las entidades federativas cuando éstas sean atacadas exteriormente y atenten a su forma de gobierno o cuando exista rebelión en su interior.
- Representación en el Congreso general de las entidades federativas para participar en la voluntad de la federación. En el caso de México, teóricamente el Senado corresponde a la cámara representativa de los estados.

f) Uniformidad institucional

Este elemento indica que las formas de gobierno deben ser iguales entre la federación y las entidades federativas, es decir, que si el gobierno federal es democrático con un sistema presidencial, también las entidades federativas tienen que adoptar ese mismo régimen de gobierno, regla general implícita en la Carta Magna federal.

Una vez que se han revisado los elementos de un Estado federal, es más sencillo comprender en que consiste un Estado unitario, para ello, el mismo autor que propone dichos elementos, auxilia a esta investigación para describir al Estado simple, en el que considera:

> *"Hay un solo orden con sus respectivos órdenes creadores y aplicadores de derecho. Las provincias no tienen facultad para expedir su propia Constitución ni sus propias leyes, sino que las reciben de los órganos centrales, y aunque puede existir cierto margen de autonomía, ésta nunca alcanza la que caracteriza al estado miembro de una federación de darse su propio orden y objetivarlo en una Constitución."*[202]

[202] *Ibíd.*, p. 261.

Son claras las palabras de citado investigador, de las que en resumen se comprende que en el Estado unitario, la expedición y aplicación de las normas jurídicas son por una unidad, del centro hacia todo el territorio que comprende el Estado.

Hasta este punto se ha podido observar en qué consiste un Estado federal y el unitario, se podría entender que en un Estado federal existiría una mayor descentralización que en un Estado simple o unitario, sin embargo, la realidad es otra, pues existen Estados unitarios con mayor descentralización que lo propios federales, situación que se analizará en el siguiente tema.

3.1.2 El Estado federal y la descentralización

Se ha contemplado la mención en varias ocasiones del concepto *soberanía* en el presente capítulo, así que es provechoso indicar que se entiende por soberanía, ya que es un momento oportuno para el mejor comprendimiento de los temas abordados en el mismo.

Para Norberto Bobbio la soberanía es "entendida como *summa potestas*, como poder supremo; *summa* en el sentido de que no reconoce superior alguno […] suprema en el sentido de que no tiene ningún poder por encima de sí misma."[203] De acuerdo con esta definición, en la comprensión de que la soberanía se trata de un poder supremo y en su relación con el Estado, éste ostenta dicho poder, un poder supremo oponible a todos aquellos que conforman al Estado, en otras palabras, impuesto hacia su interior, en el territorio y a las personas que lo forman.

Que la soberanía sea un poder supremo del Estado no significa que sea absoluta, sino relativa, pues se encuentra sujeta a un orden jurídico para la protección de sus habitantes o del bien público, esta idea es más cercana a la de un Estado constitucional, donde el poder supremo funciona a través de las competencias que le otorga la ley fundamental del Estado, la cual ha sido creada por su pueblo quien ha

[203] Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por Una Teoría General de la Política*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 108.

definido una serie de limitaciones en el ejercicio del poder soberano para la protección de los gobernados.

Se ha mencionado el caso del Estado constitucional en el que a través de un *contrato social* se delimita a la soberanía o al poder supremo del Estado, sin embargo, de acuerdo con el jurista Francisco Porrúa Pérez, existen tratadistas que declaran que la soberanía no se delimita, porque de ser así, ésta no sería suprema y por lo tanto no sería propiamente soberanía, sino más bien, para ellos el poder supremo está autolimitado, así lo "afirman los partidarios de esta doctrina que la soberanía tiene un carácter absoluto; pero que el Estado, sin estar obligado a ello, acepta limitar él mismo su poder soberano dictando las reglas a las que quedará sometido."[204]

La teoría de la autolimitación de la soberanía es una tesis que en opinión del autor de esta investigación es aceptada, porque como se ha expuesto, el poder supremo se sujeta al derecho para el beneficio común. También se admite porque se toma en consideración a la única definición de soberanía anunciada en el presente trabajo (la de Norberto Bobbio), ya que analizar la idea de soberanía no es un objetivo principal del presente trabajo, y por lo tanto, el mismo se queda con dicha definición para su planteamiento.

Una vez revisado el concepto de soberanía, lo siguiente es observar un par de ideas señaladas por el investigador José Gamas Torruco, en las que se proponen cómo se posee este poder supremo en los Estados federales.

La primera es la tesis de cosoberanía sustentada en primera ocasión por Madison y Hamilton, escritores colaboradores de *El Federalista*, y desarrollada por Alexis de Tocqueville. En esta tesis se define que tanto en el orden federal y local se comparte la soberanía, una apreciación equivocada porque la soberanía no es divisible, ya que es algo que viene inherente al Estado, así que de ninguna manera ni el orden federal y tampoco el local detentan cada uno la soberanía, sino todo el Estado en su unidad, además, que existen delimitaciones para cada orden, establecidas en la

[204] Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 366.

Constitución.[205] Si los órdenes locales ostentaran soberanía, se encontraría entonces ante otro tipo de organización estatal: la confederación.

Para no ahondar demasiado en el estudio de la confederación, del cual sus diferencias respecto a una federación son muy puntuales, se presenta la siguiente tabla, esperando sea lo suficientemente clara para distinguir una federación de una confederación:

Federación	Confederación
Se crea a partir de una Constitución.	Se produce a partir de un tratado, para la consecución de determinados fines.
Las partes integrantes o entidades federativas carecen de soberanía.	Sus miembros son Estados con soberanía.
Las entidades federativas están sujetas a la Constitución general, que al ser suprema están subordinadas a ella.	El tratado es un acuerdo entre partes iguales y no supone una superioridad a ellas.
Sus órganos son poderes públicos: legislativo, ejecutivo, judicial y organismos constitucionales autónomos, tanto del nivel federal como local.	Sus órganos son asambleas deliberativas.
No hay derecho de secesión, es decir, sus partes no pueden separarse libremente del Estado federal.	Las partes integrantes pueden separarse si así lo deciden.

Tabla creada con los datos especificados en la nota al pie página.[206]

La otra tesis es aquella que explica al Estado federal como una forma de descentralización, idea formada por Kelsen y Mouskheli (de forma separada pero

[205] *Cfr.* Madison; Hamilton y Jay, *El Federalista (1787-1788)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957; y Tocqueville, Alexis de, *De la Démocratie en Amérique (1835-1840)*, París, Th. Génen, Librarie de Médicis, 1951. Citados por Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 244 y 245.

[206] Los datos sobre la federación son expuestos en sentido contrario de lo que José Gamas Torruco describe sobre la confederación. *Cfr.* Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 264 a 268.

coincidiendo de la misma forma), al realizar un análisis a la estructura normativa del Estado federal. Antes de presentar sus fundamentos, en esta tesis se comprende que los estados integrantes de una federación no son realmente Estados en toda la extensión de la palabra, porque no son entidades con soberanía por el simple hecho de denominarles de esa manera.

Continuando con la exposición de esta tesis, de acuerdo con el jurista José Gamas Torruco, los citados autores identifican la centralización y descentralización como dos formas del ordenamiento jurídico, los que se pueden observar desde un enfoque estático y otro dinámico, el primero indica la existencia de órdenes que rigen en todo el territorio (centralizados), y otros que regulan una sola parte de él (descentralizados); y el segundo es referente a que las leyes son producidas y aplicadas por único órgano (centralización), y leyes creadas y aplicadas por una pluralidad de órganos (descentralización).

También clasifican tres formas de descentralización:

1. Por "autonomía local". Se da en la situación en que los órganos creadores de la norma son electos por la misma sociedad a quien va dirigida. Ejemplo: el municipio.
2. Por "países". Se presenta en una entidad descentralizada que posee su propio órgano legislativo, aparte del órgano legislativo central. El órgano legislativo particular expide leyes que regirán solo en el territorio de la entidad descentralizada, este órgano legislativo debe ser electo por la población del territorio que va a regular. En esta clasificación no existen órganos legislativos para el nivel municipal, ya que éstos se regulan a través de estatutos y no por leyes.
3. Por "estados miembros". Es el caso en que una norma de carácter general, además de determinar disposiciones aplicables a toda la unidad del Estado (federal y local), establece su proceso legislativo.

Finalmente, Kelsen identifica tres órdenes jurídicos: el constitucional, el federal y el local, declara que estos últimos dos son iguales al estar sujetos al orden de la Constitución general, es decir, subordinados a ella al ser la ley suprema.[207]

[207] *Cfr.* Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editora Nacional, 1959; y Moushkeli, M., *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Madrid, Aguilar, Madrid, s.a. Citados por Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 249 y 250.

Se han revisado estas dos tesis a manera de introducir el tema de la descentralización y no soberanía de los estados parte de una federación. La primera tesis se presentó para rechazar totalmente una idea de cosoberanía entre el orden federal y el de las entidades federativas, porque la soberanía la posee el Estado como unidad total, y la segunda tesis se ha expuesto para ejemplificar una descentralización jurídica, y de ahí partir como se van configurando distintos niveles y tipos de descentralización.

De lo anterior es necesario señalar que las ideas aceptadas son que el Estado es un ente con soberanía en toda su unidad y que las partes integrantes de una federación no son poseen dicho poder supremo, pero sí autonomía al regir sus propias normas dentro de su territorio, de acuerdo con la descentralización que caracteriza a una federación.

Desde los diferentes niveles de descentralización se ubican los modelos funcionales de un Estado federal. Dichos niveles pueden ser valorados dependiendo del número de atribuciones que ostente la federación o las entidades federativas, pues una federación puede tener mayor centralización o descentralización por esta circunstancia, como por ejemplo, en un Estado federal en donde las entidades federativas poseen una amplitud de funciones se encontrará una federación con un mayor grado de descentralización, así enriqueciendo una autonomía local, si el caso fuera distinto, en donde la federación sea la que obtenga mayores competencias, habría mayor centralización y con esto una débil autonomía en las entidades federativas.

José Gamas Torruco, citando a Geoffrey Sawer, propone los siguientes tres modelos funcionales de federalismo:[208]

1. Coordinado: Es un federalismo en el que las atribuciones de la federación y de las entidades federativas son muy equilibradas hasta ser iguales. En esta muy delimitada división de competencias no hay interrelaciones entre los dos niveles.
2. Orgánico: En este modelo la federación posee un mayor número de atribuciones que la colocan en un nivel superior respecto a las entidades federativas, de esta

[208] *Cfr.* Sawer, Geofrey, *Modern Federalism*, Londres, 1969 (C. A. Watts) (edición 1976 en Carlton, Victoria, Australia). Citado por Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 254 a 261.

manera, el poder central administra, obtiene los recursos financieros y dirige a todo el Estado.

3. Cooperativo: Este modelo se distingue no por el número de funciones que pueda poseer cada nivel de competencias, sino que la federación y las entidades federativas participan en conjunto desde sus propias atribuciones para la consecución de objetivos que se fijen como Estado.

   Se distinguen dos tipos de cooperación: vertical, donde la relación de la cooperación es federación-entidades federativas, cada nivel competencial ejerce sus propias atribuciones con un objetivo común; y horizontal, la relación es entre entidades federativas sin que intervenga la federación.

De los anteriores modelos se comenta lo siguiente: el primero es un modelo que de acuerdo con las iniciales teorías del federalismo sería la más auténtica. En la realidad, este modelo funcional no sería nada práctica, pues la federación posee funciones que deben tener preeminencia sobre las entidades federativas, como la dirección política y de gobierno, y sobre todo la protección militar, esta última tiene importancia hacia el exterior del Estado.

El segundo, es el tipo de modelo funcional que en México se conoce muy bien, pues tiene su realidad en el artículo 73 de la Constitución general, el cual concentra las funciones del Congreso de la Unión y que siguen en aumento, si bien son en su mayoría atribuciones legislativas, éstas se traducen en acciones a realizar por parte de federación.

Por último, el tercero es un modelo en donde las relaciones federación-entidades federativas son más estrechas para su colaboración en acciones que buscan un mismo fin, esto en el caso de una cooperación vertical. En la cuestión de una cooperación horizontal, el objetivo en común, como por ejemplo, puede ser en un escenario en el que entidades urbanizadas que comparten la misma mancha urbana, lleguen a acuerdos para resolver situaciones de servicios y comunicación en sus zonas limítrofes.

Ya que se ha expuesto en que consiste un Estado federal y sus niveles de descentralización, es momento de proseguir con el estudio en particular de las

entidades federativas como entidades autónomas, y sobre el mismo análisis, presentar el inicio de la propuesta de la Ciudad de México como estado de la federación.

3.1.3 Estados de la federación: entidades autónomas

Hasta este punto se ha hecho un estudio para explicar lo que se entiende por Estado federal, ahora es turno de escudriñar particularmente a sus partes. En este apartado se analiza la denominación formal de *estados* aplicada a las entidades federativas que integran a la federación mexicana, y además, su calidad como entidades autónomas y sin soberanía que va muy relacionado con la examinación del calificativo *estados* a las partes integrantes que conforman a todo el Estado mexicano.

El concepto *soberanía* ya ha sido dilucidado, en el presente párrafo vale reiterarlo para distinguir su uso en la relación del Estado federal con la autonomía de sus entidades partes, para ello el jurista José Gamas Torruco, indica que soberanía "es un pleno poder de autodeterminación",[209] como se ha ido comentado, la soberanía está presente en la unidad total del Estado y se encuentra reflejada en la ley suprema. Por otra parte, declara que la autonomía "es una facultad de autorregulación, derivada de la soberanía, creada por la Constitución y desarrollada en un ámbito de competencia limitado",[210] lo anterior es aplicable a las entidades federativas.

El citado autor emplea otro concepto de autonomía, esta vez, dirigido particularmente a la autodeterminación de los estados, lo que permite ampliar el conocimiento sobre ella:

> *"La autonomía estatal es la facultad que la Constitución reconoce a los estados de crear su propio orden, de expedir su Constitución y leyes sin más límites que los establecidos en la ley suprema. Cada estado ha convocado ahí su congreso constituyente que ha elaborado la Constitución local respectiva.*

[209] Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 655.
[210] *Íd.*

Al reconocer en los estados personalidad jurídica, se les atribuye la capacidad de autodeterminación dentro de los límites que la propia Constitución establece."[211]

Puede observarse a partir de la autonomía de los estados, que la descentralización de funciones no solo se limita a las competencias jurídicas como se expuso en el apartado anterior, sino además, a la regulación propia de la entidad federativa y eso conlleva a erigir sus propias autoridades o representantes del poder público local, teniendo como base su ley fundamental para crear y aplicar las normas que regirán exclusivamente en el espacio territorial que les corresponde, pero tomando en cuenta los principios que determine la Constitución federal, ya que las constituciones de los estados deben sujetarse a las limitaciones, prohibiciones y permisiones (como por ejemplo el ampliar los derechos humanos) que le imponga la norma suprema general.

La descentralización formal en un Estado federal es una característica cualitativa que la hace superior a la descentralización que puede haber en los Estados unitarios, debido al reconocimiento de autorregulación de las divisiones político territoriales de la federación, lo anterior solo en el hecho formal, porque materialmente, como se mencionó en el apartado anterior, el federalismo mexicano es del tipo orgánico, donde la descentralización cuantitativa es menor porque la federación continúa engrosando su número de atribuciones en detrimento de las competencias residuales de las entidades federativas.

De la reiteración de que los estados partes de la federación no son Estados con soberanía sino entidades autónomas, surge la cuestión de qué naturaleza son, ya que en un sentido amplio, la palabra *Estado* debe entenderse como aquella entidad que posee soberanía de la cual carecen las entidades federativas.

El jurista constitucional Ignacio Burgoa Orihuela, menciona algunas cuestiones que ayudan a identificar a un estado parte de la federación de una simple división político territorial de un Estado unitario:

[211] *Ibíd.*, p. 654.

"Los Estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal. […] Consiguientemente, los Estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado federal, sino personas morales de derecho político […] El atributo de la personalidad jurídica es una de las notas que distinguen a los Estados como miembros del Estado federal, de los Departamentos o provincias en que suele descentralizarse regionalmente el Estado central y que, en rigor, no son personas morales sino divisiones político-administrativas con base en una desconcentración territorial de las funciones públicas."[212]

De la anterior identificación de un estado parte de la federación, se destacan dos puntos, el primero es la personalidad jurídica que posee la entidad federativa, cualidad reconocida por la Constitución general para que la entidad pueda adquirir derechos y obligaciones; y el segundo es a lo que denomina como *derecho político*, que comprende la calidad política de la entidad federativa, pues posee un poder público para su administración, emanado de su Constitución.

Esta conceptualización dada por el citado autor es aceptable, pues para él, en resumen, los estados de la federación son personas morales de derecho político, una definición acertada porque las características con las que describe a los estados partes cumplen con esa realidad.

A pesar de estar de acuerdo con la anterior naturaleza que les define Ignacio Burgoa Orihuela a las entidades federativas, la misma no parece ser suficiente, ya que al conocer la que propone el doctor Miguel Covián Andrade, producto de un detallado análisis a dicha naturaleza, ésta se considera más completa, porque su estudio lo aborda desde su carencia de soberanía y en las competencias que obtiene por su autonomía.

Antes de llegar a la definición de la naturaleza de los estados de una federación, advierte primero el autor mencionado lo siguiente, al rechazar la denominación de

[212] Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª. ed., México, Porrúa, 2014, pp. 897 y 898.

Estados a las entidades autónomas y que va de acuerdo con lo presentado en la presente investigación sobre la carencia de soberanía en las entidades federativas:

> *"No puede hablarse de 'Estados' que integran una federación, no solamente por la contradicción teórico-abstracta que se crea al planear la existencia de varios 'Estados' sobrepuestos al Estado federal, violatoria del principio de 'impenetrabilidad de su territorio' ('no puede haber un Estado sobre otro Estado'), sino por la imposibilidad empírica de que las partes que la conforman actúen sin sujeción a un orden jurídico y a un poder político superiores a ellas."*[213]

Esta idea se suma a los anteriores argumentos de que los estados de la federación no poseen soberanía, sino autonomía, que se resume en lo siguiente, dicho por el citado jurista: "Si son soberanas [las partes de la federación] no están sometidas a ningún orden jurídico y si están sometidas no son soberanas".[214]

A partir de esta circunstancia, el mencionado autor declara que el término *Estado* aplicado a las entidades autónomas de una federación puede ser un gran riesgo, pues "con base en una concepción errónea se pretenda tomar decisiones para hacer o dejar de hacer lo que va en contra de la naturaleza de las cosas."[215]

Respecto a lo anterior, el doctor Miguel Covián Andrade, lo señala en el sentido de precaver que las entidades federativas tomen una postura que no les corresponde por el simple hecho de ser denominadas como *estados*, dicho en otro modo, que las entidades autónomas tomen su nombre formal y bajo esa literalidad se ostenten como Estados con auténtica soberanía. Es por esta situación, además de las circunstancias teóricas, que el citado jurista recomienda el uso del concepto de "entidad federativa" o "entidad federada", aunque también acepta que la denominación formal que se les

---

[213] Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, vol. 2º, 3ª. ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2004, p. 370.
[214] *Íd.*
[215] *Íd.*

ponga será irrelevante mientras cumplan con las funciones que les impongan como partes de la federación.[216]

El término adecuado que propone, es el mismo con el que indica cuál es la naturaleza jurídica de las partes de la federación: entidades federativas autónomas. Se admite con amplitud dicha acepción porque es más precisa, ya que como entidad federativa, posee la personalidad jurídica de derecho político que menciona Ignacio Burgoa Orihuela, además, que así se define bajo el fundamento de que la "autonomía es un producto normativo, en tanto la soberanía es una realidad política."[217] De acuerdo con lo anterior, se deja en claro que en el estricto sentido de la palabra *Estado*, las entidades federativas o federadas no son propiamente Estados al carecer de soberanía.

Hasta este punto surgirá la cuestión ¿por qué el sustentante presenta en un fragmento del título de esta investigación "la Ciudad de México como estado" si considera que no es un Estado esta parte de la federación? La respuesta es la siguiente: la denominación de *estados* a las entidades federativas es producto de una razón histórica y que se ha vuelto tradicional desde la primer Constitución federal en 1824, debido a que el término fue adoptado por los célebres constituyentes, del federalismo estadounidense, además, que se toma como base lo dicho por el doctor Miguel Covián Andrade, de que resulta irrelevante como se les llame formalmente a las entidades federativas mientras éstas cumplan con sus funciones autónomas.

La diferenciación que se utiliza para distinguir *Estado* (en estricto sentido) de *estado,* como denominación formal a las partes que conforman la federación, es el uso de mayúscula en la letra inicial en el primer caso, aprovechando la regla ortográfica de escribir con mayúscula inicial "los nombres, cuando significan entidad o colectividad como organismo determinado."[218] Por otra parte, *estado* con letra minúscula inicial, es aplicado en un sentido genérico al referirse de esa manera al nombre formal que tienen las entidades federativas en la federación mexicana.

---

[216] *Ibíd.*, pp. 370 a 372.
[217] *Ibíd.*, p. 378.
[218] *Ortografía de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 1999, p. 21. [En línea] http://lya.fciencias.unam.mx/gfgf/ga20111/material/Ortografia.pdf [3 de abril de 2018, 17:00 horas].

Dicho todo lo anterior, la propuesta sigue firme en el sentido de que se tome en cuenta como estado a la Ciudad de México porque es la denominación formal que debería tomar para homologarse a sus semejantes al tener las mismas atribuciones, obligaciones y permisiones que otorga la Carta Magna general al resto de las entidades federativas, cualidades que no tenía como Distrito Federal y entidad federativa.

Otro aspecto importante que realiza el doctor Miguel Covián Andrade, que es de suma importancia para el presente trabajo, surge a partir de las competencias autónomas que sugiere, éstas son cuatro:[219]

1. Constitucional y legislativa. Es la capacidad de darse sus propias normas con la limitación de no legislar en las materias exclusivas de la federación.
2. Política. Funcional para la elección de los representantes populares que ocuparán el poder ejecutivo y legislativo del estado.
3. Gubernativa y hacendaria. Aplicada en la dirección general de política y gobierno en la entidad, y para la captación y erogación de los recursos públicos.
4. Representativa. Referida a la representación de las entidades federativas en una de las cámaras del Congreso federal, lo anterior es con el objetivo de prevenir que las decisiones que se toman desde el centro no afecten a todas las partes de la federación. Esta representación se encuentra en el Senado de la República en el caso mexicano.

Sobre la primera y última competencias, el citado autor duda por la discrepancia entre la teoría y la realidad, las restantes también son cuestionadas por él, por el simple hecho del fenómeno del presidencialismo en México, ya que anteriormente eran más evidentes las decisiones del titular del Ejecutivo federal para designar y sustituir a los gobernadores de los estados, además de que podían influir en las decisiones de gobierno de dichos mandatarios, sobre sus entidades.

El fenómeno del presidencialismo en la actualidad no se refleja de igual manera, ya que se han consolidado los organismos públicos electorales de las entidades federativas (oples), la justicia electoral y el pluripartidismo que ha permitido

[219] *Cfr.* Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional…, cit.*, vol. 2º, pp. 386 a 397.

transiciones en el gobierno de los estados, sin embargo, la presión que se genera en la actualidad para alinearse al Gobierno federal, se ejerce en la disminución de la asignación de los recursos financieros federales a los estados donde gobierna un partido político distinto al del presidente de la República, estos recursos son de mayor aportación debido al federalismo orgánico que se presenta en México.

Sobre la última competencia autónoma que sugiere, niega la representación de las entidades federativas en el Congreso federal, esta idea es acertada, porque en la realidad, el Senado de la República está integrado por legisladores que no representan realmente a las entidades federativas que los llevaron a un escaño, sino a los partidos políticos que los postularon, lo que significa que sus decisiones no se deliberan porque afecte a la entidad que representa, sino por la razón de su militancia política, de esta manera, la forma de integrar a la cámara alta con la representación partidocrática, rompe con el supuesto teórico clásico de la representación de las partes de la federación en una cámara del Congreso general, pero no por ello quiebra con las atribuciones que se le dejan tradicionalmente como segunda cámara, como por ejemplo la política exterior, y además de cumplir como control intraorgánico (control interno) del Poder Legislativo federal.

Por último, las competencias referentes a la autonomía constitucional y legislativa merecen atención especial porque la primera crea un problema de conceptualización que se analizará en el siguiente tema.

3.1.4 La Constitución local

Del análisis a las competencias autónomas que presenta el doctor Miguel Covián Andrade, y en específico sobre la autonomía constitucional y legislativa, dicho autor duda de la primera y acepta la segunda, de ésta afirma su existencia debido al derecho de las entidades federativas a iniciar proyectos de ley y de reforma a leyes federales, y por la facultad de legislar en las materias que son competentes.

A la autonomía constitucional la cuestiona debido al término de *Constitución* aplicado a la ley que organiza al poder público y reconoce los derechos fundamentales en el ámbito territorial de cada entidad federativa, porque carece de la esencia política que debe contener una Constitución de acuerdo con el concepto propuesto por él.[220]

El concepto de Constitución del citado jurista se forma con dos elementos importantes: la esencia política producto del "conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser del Estado",[221] como elemento principal; y por la forma jurídica expresada en las normas constitucionales que le van a dar "obligatoriedad a las decisiones políticas fundamentales",[222] como elemento secundario.

El autor mencionado, forma su concepto por influencia de Carl Schmitt, el primer teórico constitucional alemán, quien analizó los significados posibles de Constitución de los cuales identificó cuatro. De acuerdo con lo que declara enseguida el investigador José Gamas Torruco al citarlo, son el absoluto, el relativo, el positivo y el ideal: "Para Schmitt, el concepto de Constitución 'positivo' es el verdadero. Schmitt explica la liga entre la voluntad humana y orden jurídico, destacando la primera como necesaria del segundo. De ello resulta que la Constitución es resultado de una voluntad –de un poder constituyente- que toma la decisión sobre la totalidad de la unidad política a la que conforma de determinada manera".[223]

De la anterior afirmación, se puede identificar la participación de la soberanía de un pueblo en una democracia o la de un monarca en una monarquía, para constituir su Estado y conformarlo según sea su voluntad, esa es la decisión política fundamental que va a tener el Poder Constituyente y que se verá reflejada en la Constitución que crea al Estado.

La siguiente cita es a Carl Schmitt, la que servirá para ilustrar las decisiones políticas fundamentales en la Constitución de Weimar y también para identificar cómo son éstas:

---

[220] *Ibíd.*, pp. 386 a 392.
[221] Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, vol. 1º, 3ª. ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2004, p. 111.
[222] *Ibíd.*, p. 112.
[223] *Cfr.* Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 99.

"La decisión a favor de la Democracia; la República; la estructura federal; la forma parlamentario-representativa de Gobierno y la decisión en favor del Estado burgués de derecho con sus principios fundamentales: derechos humanos y división de poderes. Son ellas las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo alemán y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones."[224]

Las anteriores alusiones son útiles para comprender las "decisiones políticas fundamentales" del tratadista alemán Carl Schmitt, que el doctor Miguel Covián Andrade toma para proponer su concepto científico de Constitución. Respecto al otro elemento "forma jurídica", no hay necesidad de abordar más porque se entiende que es el medio por el cual implica la obligatoriedad de sus preceptos para su observancia y protección.

Una vez expuesto el concepto de Constitución de dicho jurista, hay que volver al tema del cuestionamiento que sugiere sobre la autonomía constitucional de los estados, porque menciona que las constituciones locales cumplen con la forma jurídica, pero les falta la esencia política. Bajo este razonamiento afirma que las entidades federativas como partes de una federación "no toman sus propias decisiones políticas fundamentales, lo que equivale a decir que no se constituyen como Estados, porque no lo son y porque están previamente constituidas en la Constitución federal."[225]

Nuevamente se presenta la circunstancia de la carencia de soberanía de los estados y su autonomía, pero ahora cobra relevancia al analizar la autonomía constitucional que cuestiona el jurista mencionado. Hasta este punto hay un consenso entre el sustentante y con lo escrito por el doctor Miguel Covián Andrade, en cambio, con la siguiente señalización que hace sobre la autonomía constitucional de las entidades federativas, no, inconformidad que se comenta enseguida.

---

[224] Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, traducción española, Madrid, Revista de Derecho Privado. Citado por Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 99.

[225] Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional…, cit.*, vol. 2º, pp. 388 y 389.

La única autonomía constitucional que reconoce a los estados el citado jurista, son la de iniciar y aprobar las reformas constitucionales federales, afirmación que no se comparte porque estas competencias (así como las de iniciar proyectos de ley y reformas a leyes federales, como autonomía legislativa), el sustentante las identifica como atribuciones particulares de los congresos locales y que se han clasificado como *de participación federal*, propuestas en el siguiente capítulo.[226]

La autonomía constitucional debe entenderse en otro sentido, situación que no se esclarecerá hasta responder la siguiente pregunta sobre las ideas propuestas por el doctor Miguel Covián Andrade, cuya respuesta servirá para explicar el cómo debe entenderse a la autonomía constitucional.

La cuestión a responder es: ¿Si las constituciones de las entidades federativas no son "el conjunto de decisiones políticas fundamentales", entonces qué son? Para responder a esta pregunta el citado jurista minimiza la composición tradicional de una Constitución en parte dogmática (carta de derechos humanos) y orgánica (regulación de los órganos del poder público), porque según él, las constituciones locales solo transcriben los derechos fundamentales ya reconocidos en la Constitución federal y por otra parte, la organización del poder público tiene sus reglas generales en la misma, a pesar de lo anterior, considera más importante la parte orgánica en la Constitución local porque "las únicas secciones imprescindibles en estos ordenamientos son las reservadas a los órganos constituidos",[227] de esta idea se produce la siguiente apreciación en la cual se integra la respuesta a la pregunta formulada al inicio:

> *"En tales condiciones, podría pensarse en una especie de 'leyes orgánicas de las entidades', con el inconveniente de no diferenciarlas nominalmente de cada una de las leyes orgánicas de los poderes constituidos locales. Para evitar esta confusión, nos parece que un término […] que no equivale al de 'Constitución', evitando que se incurra en un exceso, ni al de 'leyes orgánicas*

[226] *Vid. Infra,* pp. 171 y 172.
[227] Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional…, cit.*, vol. 2º, p. 392.

locales', superando un defecto, es el de Estatutos orgánicos, Estatutos de Gobierno, […], o bien, simplemente, Estatutos de autonomía."[228]

Es clara la idea que propone, al definir como "Estatutos de autonomía" a las constituciones locales de acuerdo con el análisis que ha realizado desde el concepto científico de Constitución que aporta, y la relación de éste con la carencia de soberanía en las entidades federativas y sus competencias autónomas. La siguiente replica es para dar respuesta al análisis de la autonomía constitucional de los estados que ha hecho el citado jurista, además, que tiene por objetivo proponer la idea de que debe entenderse por autonomía constitucional de las entidades federativas.

Primero debe aceptarse que las constituciones de las entidades federativas definitivamente no son el "conjunto de decisiones políticas fundamentales", pero tampoco pueden tratarse de simples "Estatutos de autonomía", porque tradicionalmente se crean de diferente forma. Si se pone por ejemplo los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas de la Monarquía Española, dichos estatutos se crean con la participación de representantes locales y centrales;[229] otro ejemplo, es el del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que fue dado por el Congreso federal, y además en sus reformas solo participaban las autoridades centrales.

Siguiendo con la idea anterior, las constituciones locales si bien obedecen a un mandamiento superior de cómo organizar a sus poderes públicos, también tienen la libertad de estructurarlos de la manera que considere su *órgano constituyente*, atención con el anterior concepto, no su Poder Constituyente, sino su órgano constituyente, ya que no puede decirse de un Poder Constituyente porque éste es soberano para constituir al Estado, y las entidades federativas ya están constituidas desde la Constitución federal, es sino un órgano constituyente quien va a crear la Constitución local para su entidad.

---

[228] *Íd.*

[229] Artículos 146 y 147 de la Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978, con última modificación del 27 de septiembre de 2011, La Moncloa, Gobierno de España. [En línea] http://www.lamoncloa.gob.es/espana/leyfundamental/Documents/29022016Constitucion.Consolidado.pdf [28 de abril de 2018, 11:00 horas].

Una Constitución local solo regirá en el territorio del estado, consagrará los derechos fundamentales de acuerdo con los principios que estén arraigados en la región y será la base o fundamento de las leyes que regirán en el estado, sobre esto último, hay que señalar que las características de supremacía y fundante de una Constitución operan de manera distinta en las constituciones de las entidades federativas. Dichas características van juntas, una causa a la otra, es decir, la Carta Magna es fundamental porque de ella emanan las demás leyes del Estado, esta situación la hacen superior, no hay ninguna norma por encima de ella, sin embargo, en las constituciones locales estas características solo existen dentro del orden jurídico escalonado de cada entidad federativa, porque fuera de él, la única norma suprema y fundante es la Constitución general, de esta manera, las constituciones locales solo cumplen como supremas y fundantes en su territorio.

Ya que se han mencionado los derechos fundamentales en las constituciones locales, es imperativo señalar que éstos conforman la parte dogmática en una ley fundamental, la otra parte de ésta es la orgánica, que organiza y determina las atribuciones del poder público, el cual está dividido para su ejercicio en los tres poderes tradicionales.

Si se toman en cuenta ambas partes necesarias en una Constitución de acuerdo con el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789,[230] parecería que podría echar atrás la propuesta de *estatuto de autonomía* como naturaleza de las constituciones locales que declara el doctor Miguel Covián Andrade, sin embargo, no es así porque hay que entender que dichas partes solo se consideran en las decisiones políticas fundamentales establecidas en la Constitución de la unidad total de un Estado, por otro lado, lo que les corresponde a las constituciones locales es ampliar los derechos humanos consagrados en la Constitución federal para su protección, de acuerdo con el principio de progresividad establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[230] "Artículo 16º. Toda la sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución", Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789, Programa Universitario de Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México. [En línea] http://www.pudh.unam.mx/declaracion_DH_hombre_ciudadano.html [25 de mayo de 2018, 18:00 horas].

Otro factor que puede considerarse como rasgo distintivo de la Constitución local de un estatuto de autonomía, es el elemento formal de su reforma, ya que para adicionar, modificar o derogar a la norma fundamental de la entidad federativa, se requiere de un proceso dificultado de reforma en el que intervienen las legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipios.

Recapitulando los aspectos particulares que tienen las constituciones locales son: legislación constitutiva creada exclusivamente por los representantes populares locales a través de su órgano constituyente, inclusión de carta de derechos que pueden ser ampliados, ser el fundamento del orden jurídico interno, y el elemento formal del procedimiento dificultado de reforma. Hasta aquí se presentan peculiaridades que diferencian a una Constitución local de un sencillo estatuto de autonomía.

Se han expuesto dichas disparidades pero aún queda pendiente el cómo denominar a las constituciones locales si se ha reconocido que una Constitución es en parte un conjunto de decisiones políticas fundamentales, naturaleza que no tienen aquellas. Para dar respuesta a esta interrogante, hay que observar que dichas leyes que organizan a los poderes públicos y reconocen los derechos humanos en el ámbito de la competencia de los estados, tienen elementos que son similares a los que tiene una Constitución de un Estado y por eso hay que denominarles también como Constitución, pero con la singularidad de agregarle como adjetivo el término *local*, por el simple hecho de distinguir una ley suprema de una Constitución de una entidad federativa.

De acuerdo con la anterior consideración, hay que señalar que algunas de las constituciones de las entidades federativas llevan en sus títulos denominaciones erróneas, porque los estados ni son libres y tampoco soberanos, un ejemplo de título que podría ser el adecuado es el de la Constitución de la entidad que se está estudiando: Constitución Política de la Ciudad de México, así solo se omiten términos que crean confusiones teóricas.

Una vez que se ha defendido la existencia de las constituciones locales, es a partir de esta breve conclusión que se expone lo que debe de entenderse por autonomía constitucional de las entidades federativas.

Todas las constituciones llevan un control para evitar que sean vulneradas en su orden por quienes detentan el poder público, en ellas están establecidos instrumentos políticos (el veto, juicio político, etcétera), y jurisdiccionales (controversias constitucionales, juicio de amparo, etcétera). Cabe advertir que no se van a presentar las diversas clasificaciones de los controles constitucionales porque no es un objetivo de la presente investigación, sin embargo, se describen los mismos para formular, por una parte, la idea de qué debe entenderse por autonomía constitucional.

Dichos instrumentos en las constituciones locales pueden ser mucho más amplios que aquellos que solo se encuentran explícitos en la Constitución federal, como por ejemplo los jurisdiccionales: las acciones por omisión o juicios para la protección de los derechos fundamentales (conocido coloquialmente como *amparo local*); así como aquellos que contempla la Constitución Política de la Ciudad de México, los cuales se expondrán en el siguiente capítulo al analizar a su Poder Judicial.[231]

Además de los medios de control de constitucional propios de las constituciones locales, las entidades federativas dentro de su autonomía constitucional, han creado figuras de democracia semidirecta como la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, para enriquecer la participación democrática en asuntos públicos a sus ciudadanos.

Lamentablemente de entre estas instituciones de democracia participativa, la revocación de mandato, ha sido frenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que actuó como un tribunal centralista al declarar como inconstitucional a dicho instrumento en la jurisprudencia con el rubro: "*REVOCACIÓN DEL MANDATO CONFERIDO AL GOBERNADOR Y A LOS DIPUTADOS LOCALES. CONSTITUYE UNA FORMA DE DAR POR TERMINADO EL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS QUE CARECE DE SUSTENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.",* en la cual determina que solo por juicio político pueden ser destituidos los mencionados funcionarios públicos de elección popular.[232]

---

[231] *Vid. Infra,* pp. 214 a 216.

[232] *Cfr.* REVOCACIÓN DEL MANDATO CONFERIDO AL GOBERNADOR Y A LOS DIPUTADOS LOCALES. CONSTITUYE UNA FORMA DE DAR POR TERMINADO EL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS QUE CARECE DE SUSTENTO EN LA CONSTITUCIÓN

Por otro lado, de forma afortunada, por el bien del constitucionalismo local, la citada jurisprudencia tendrá que ser revocada, ya que la sentencia que resuelve en la parte no electoral de la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, validó la revocación de mandato establecida en el apartado G, del artículo 25 de la Constitución de la capital federal.[233]

El reconocimiento a este mecanismo de participación ciudadana, de acuerdo con lo que se propuso en el proyecto de sentencia, se basa en que no es un medio sancionador para los funcionarios públicos para su destitución; sus diferencias respecto a las medidas sancionadoras para fincar responsabilidades del tipo administrativo, político o penal, consisten en que la revocación de mandato no necesita de causales para ser convocado, es aplicado exclusivamente hacia los servidores públicos designados por elección popular, no es un juicio, sino un proceso electoral; la sanción es solo la destitución y no ésta en conjunto con la inhabilitación.

Otro de los argumentos vertidos es la empoderación del pueblo a través de la vía electoral, pues es quien ostenta la soberanía; también otra manifestación, se funda por la manera en que se encuentran redactados los preceptos en el artículo 122 de la Constitución general, que regulan la temporalidad de los funcionarios designados por elección popular, pues no mandatan un término obligatorio, sino que es previsible que no puedan a llegar a cumplir su mandato en el periodo constitucional ordinario. Por último, otro alegato importante, es que la Constitución federal no prohíbe a las entidades federativas legislar en la materia de revocación de mandato.[234]

Los anteriores razonamientos expresados por el ministro ponente que presentó el proyecto de sentencia, Javier Laynez Potisek, fueron tomados en cuenta en el punto 496, apartado C, de la sección VI Estudio, de la sentencia que resolvió las acciones

---

POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS., Tesis P./J. 21/2012, Jurisprudencial, Materia Constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Registro 2002049, Pleno, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo I, p. 290.

[233] Véase tercer punto resolutivo de la sentencia que se cita en la nota de página no. 235.

[234] Véase proyecto de sentencia a la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en la parte no electoral, por el ministro ponente Javier Laynez Potisek, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 223 a 237. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-08/Acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf [25 de marzo de 2019, 14:30 horas].

de inconstitucionalidad en la parte no electoral; en el que se observa que la propuesta de validez fue votada en contra por seis ministros, y al no obtener los ocho requeridos para la declaración de invalidez, se desestimó la impugnación en contra de la revocación de mandato que contiene la Constitución Política de la Ciudad de México.[235]

El paradigma que va a cambiar a partir de la sentencia que resolvió las mencionadas acciones de inconstitucionalidad, no se reflejará en la protección de derechos humanos para el control de la constitucionalidad por parte de los tribunales constitucionales locales, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha encargado de disminuir la autonomía constitucional de las entidades federativas.

Se ha dejado en el Poder Judicial de la Federación, la hegemonía de la protección de los derechos fundamentales, porque funge como órgano terminal en la protección de dichos derechos, al revisar las resoluciones de los tribunales constitucionales de las entidades federativas, aunque esto signifique que demore más el tiempo de resolución que pueda llevar la protección de derechos humanos de la persona, debido al número de instancias a las que acuda para la salva guarda de sus derechos.

Lo anterior se determinó en la tesis aislada con el rubro: "*TRIBUNALES CONSTITUCIONALES LOCALES. CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ASUNTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*"[236]

Con el análisis anterior, se propone que la autonomía constitucional de los estados de la federación, es aquella competencia que tienen las entidades federativas en materia constitucional local, la cual se ejerce con los instrumentos para su protección, como los controles políticos interogánicos e intraorgánicos, los jurisdiccionales, entre otros; así como la libertad de implementar figuras de democracia semidirecta que

[235] Véase sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte no electoral), Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 240. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/2_212728_3949.docx [29 de marzo de 2019, 7:30 horas].

[236] *Cfr.* TRIBUNALES CONSTITUCIONALES LOCALES. CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ASUNTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS., Tesis 1a. XXXVIII/2016, Aislada, Materia Constitucional, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Registro 2010978, Primera Sala, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, p. 686.

enriquecen la participación ciudadana en los asuntos públicos de su entidad, y el procedimiento dificultado de reforma.

La autonomía constitucional podría ser más significativa si no existiera una mayor concentración de competencias en los órganos federales, característica de un federalismo orgánico como el mexicano.

3.2 El territorio, los habitantes y el poder público de la Ciudad de México

Se ha aceptado en definitiva que los estados de la federación no poseen soberanía, y por consecuencia no pueden ser considerados como auténticos Estados, se hace esta reiteración porque el presente apartado sirve como un ejercicio similar al realizado por el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, en el que analiza los elementos del Estado aplicados a las partes de la federación,[237] porque de acuerdo con su autonomía, poseen un territorio determinado en el que rigen sus normas, una población con rasgos culturales que le dan identidad a la región gracias a sus tradiciones y costumbres, sobre todo en un Estado tan multicultural como el mexicano; y un poder público delegado de la Constitución federal a las constituciones locales de cada entidad federativa en el ámbito de su competencia.

Los elementos del Estado son presentados con un enfoque meramente jurídico, de tal manera que no se estudia a la población desde una perspectiva sociológica y al territorio desde la geográfica, por esta razón se expondrán a dichos elementos desde el enfoque de la teoría del autor Georg Jellinek, pero aplicados a la Ciudad de México como entidad autónoma.

Antes de iniciar con la exposición de cada elemento, es imperativo indicar que se introduce en cada apartado del elemento a estudiar, el análisis de acuerdo con la teoría que se ha tomado y una vez hecho el mismo, se señala cómo se ubica tal elemento en la Constitución Política de la Ciudad de México.[238]

---

[237] *Cfr.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 897 a 904.

[238] Para esta investigación se consultó Constitución Política de la Ciudad de México, *Leyes y Códigos de México. Constitución Política de la Ciudad de México,* México, Porrúa, 2017.

3.2.1 El territorio de la Ciudad de México

Georg Jellinek, ve en el territorio de un Estado, el espacio "en que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea, la del poder público".[239] Identifica dos aspectos para efectos jurídicos hacia su exterior: el negativo, por el cual no se permite a otro poder ajeno al Estado, realizar acciones de autoridad en el territorio; y el positivo, en el cual las personas adentradas en el territorio se encuentran sometidas a su poder.

El filósofo y jurista alemán, señala que las asociaciones comunales pertenecientes a un Estado poseen un poder de autoridad reconocido por éste, el cual ejercen sobre un territorio determinado, sus acciones de autoridad también se exteriorizan de forma positiva y negativa; esta idea puede ser aplicada en las entidades federativas.

Desde la manera negativa de exteriorización, los estados de la federación tienen en las controversias constitucionales, el mecanismo para garantizar que un acto de autoridad ajeno a ellos no sea ejercido en su respectivo territorio, lo anterior, desde sus respectivas competencias, porque en su calidad de entidades federativas, los otros poderes que podrían intervenir son los federales, de esta forma, el aspecto negativo de exteriorización solo aplicaría entre entidades federativas.

La forma positiva de exteriorización empleada a los estados de la federación, es en el sentido de la aplicación exclusiva de sus normas en su territorio.

Georg Jellinek, identifica también el principio de impenetrabilidad del territorio, al tomar dicho elemento como un componente que forma parte del Estado como sujeto, es decir, que el territorio no es una propiedad del Estado, sino que forma parte de él, de esta manera, el respeto al territorio es a su vez el respeto al Estado como personalidad.

Enlazada a la idea del anterior párrafo, rechaza tomar al territorio como una propiedad del Estado, en otras palabras, tomar al territorio como un derecho real público del Estado, por ello declara que el *imperium* es el poder de mando que ejerce

[239] Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 368.

el Estado sobre los hombres que se encuentran en su territorio, distinto al *dominium* que es el dominio sobre las cosas, regulado por el derecho privado.

Por último, también expresa de la indivisibilidad del territorio en el sentido de que el *imperium* solo se reduce o se extiende hacia un territorio determinado, es decir, que el territorio no se le sustrae o se le adhiere al Estado, sino que se amplía o reduce su poder de mando hacia las personas que lo habitan.[240]

Una vez atendido al elemento territorial de la teoría del Estado de Georg Jellinek, se aplica ésta a la Ciudad de México en los siguientes párrafos, reiterando que es solo a manera de ejercicio para comprender más sobre la nueva entidad autónoma.

La Constitución Política de la Ciudad de México determina en el numeral 8 de su artículo 1º lo siguiente: "El territorio de la Ciudad de México es el que actualmente tiene de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión."

El espacio geográfico que determina, es el mismo que ha sido en más de cien años de acuerdo con la adquisición viciada por un claro acto de inconstitucionalidad, del que ya se comentó en el anterior capítulo.[241]

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el territorio de la Ciudad de México ocupa el 0.1% de la extensión territorial total del Estado, sus colindancias son al norte, este y oeste con el Estado de México y al sur con el Estado de Morelos.[242]

---

[240] *Ibíd.*, pp. 368 a 378.
[241] *Vid. Supra,* p. 31.
[242] *Conociendo a la Ciudad de México*, 7ª. ed., México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, pp. 6 y 7. [En línea] http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/702825095680.pdf [28 de abril de 2018, 21:30 horas].

3.2.2 Los habitantes de la Ciudad de México

Este apartado corresponde al estudio de la población como elemento del Estado, pero como se puede ver, en su título no lleva la palabra *población*, sino la de *habitantes*, y se debe a una concepción teórica, situación explicada en los siguientes párrafos.

La población es el elemento humano en un Estado, ésta cumple con una doble función: subjetiva al ser considerados a los habitantes en una parte como asociación estatista, relacionado a que el Estado es sujeto del poder público; y objetiva, en cuanto que los habitantes son objeto del Estado.

Georg Jellinek, destaca a Rousseau de ser el primero en diferenciar a estas cualidades en el individuo desde su teoría de la soberanía del pueblo, las cuales son la de ser *citoyen*, con la que el ciudadano participa en la actividad común de la población, y la de ser *sujet*, con la que se encuentra sujeto a esa voluntad.

Para el jurista alemán es importante la libertad para los miembros de la comunidad del Estado porque de esta manera existe un vínculo jurídico entre los detentadores del poder público y los súbditos, los primeros representan la cualidad subjetiva porque son sujetos del Estado y ejercen el *imperium* como autoridad; y por otro lado los súbditos son el objeto del *imperium* del Estado, quedando de esta manera en un nivel de subordinación.

Los individuos de la población van a quedar en un nivel de coordinación en tanto sean vistos como miembros del Estado, una condición adquirida por el simple hecho de tener la cualidad de ser elemento de él, lo que los hace sujetos de derechos; por otra parte, con la cualidad como objetos del Estado, los individuos son sujetos de deberes.

El Estado al reconocer derechos a las personas de la comunidad, tiene como efecto el reconocimiento a su personalidad jurídica al ser miembros de él, lo que se le denomina como *status*, y que puede ser exigido en tres diferentes formas:

- La exigencia de libertad individual contra los mandatos del Estado a través de un ejercicio limitado de su *imperium*, como por ejemplo que algún acto de autoridad debe estar fundado jurídicamente.

- La petición de protección de un derecho individual al Estado para que intervenga a través de alguno de sus órganos, como pueden ser los tribunales judiciales, así como las autoridades administrativas.
- El ejercicio del Estado es realizable a través de la voluntad humana, esto significa que por medio de la colaboración de voluntades individuales se produce su actividad, la cual se ejecuta al crear obligaciones y concediendo derechos, éstos son los que se identifican como políticos, los cuales le permiten a los individuos a participar en la actividad del Estado, ya sea como titulares en alguno de sus órganos o como electores al votar en la elección de las personas que ocuparán la titularidad de dichos órganos.

  La exigencia de derechos políticos se limita a que el individuo proponga a que se le permita participar en algún órgano del Estado o a que se le admita votar, ya que no son derechos individuales como prerrogativas reconocidas por el Estado, sino son mecanismos para la integración de los órganos del Estado, una obra misma de éste. Cabe agregar que dichos derechos son solo exclusivos de los ciudadanos como miembros del Estado.

  Por otra parte, en la actividad del Estado como creación de obligaciones, éstas se ven reflejadas en los individuos como miembros de él, cuando aquellos participan en alguna acción para el Estado con el fin de cumplir en el servicio público, ya sea en la prestación del servicio militar, ser parte de un jurado, etcétera.[243]

Para aplicar esta teoría al elemento humano de cada entidad federativa, debe entenderse que la población forma parte del elemento del Estado en toda la unión federal, es decir, que las personas que se asientan en los estados, son una sola población en su totalidad para el Estado mexicano, esto visto desde un enfoque jurídico, ya que si se toma desde un estudio sociológico pueden encontrarse características históricas, tradiciones, y costumbres de cada población que le dan identidad a cada una de las entidades federativas que conforma a la federación. Cabe

[243] *Cfr.* Georg, Jellinek, *op. cit.*, pp. 378 a 394.

reiterar que no se abordará al pueblo de las entidades federativas desde un estudio sociológico porque no corresponde a la presente investigación.

Que la población de cada una de las entidades federativas se identifique en una sola como elemento del Estado, es lo que les va a dar a los individuos que las conforman, el carácter de nacionales frente al Estado mexicano.

Si se reconociera que cada estado tiene a su población, se cometería un absurdo porque se aceptaría la existencia de muchas nacionalidades, y por lo tanto, extranjeros en un solo Estado, por esta razón hay que reconocer a la mayoría de las entidades federativas que en sus constituciones no denominan como *población* al elemento humano que se establece de forma permanente o transitoria en su territorio, por lo general le denominan como *habitantes*.

A diferencia de la cualidad unitaria de nacionales de las personas en la federación, el carácter de ciudadanos en los miembros del Estado tiene una dualidad, una que le permite participar en los actos del Estado en su nivel federal, y la otra para la misma actividad política, pero en las entidades federativas donde se le reconozca ese carácter.

La ciudadanía mexicana se reconoce en el artículo 34 constitucional federal, el cual exige para ello la nacionalidad mexicana, haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir.

Para el reconocimiento de la ciudadanía local de los individuos en cada entidad federativa, se deben cumplir ciertos requisitos que se encuentran establecidos en sus respectivas constituciones locales. Dicha cualidad les otorga a las personas, los derechos políticos de votar y ser votado para participar en la actividad política de la entidad federativa.

Las constituciones locales no utilizan la nacionalidad como cualidad del individuo, sino la *calidad*, la que utilizan la mayoría de los estados (excepto Aguascalientes y Baja California),[244] como uno de los requisitos para reconocer la ciudadanía local. La

[244] El Estado de Aguascalientes no hace ninguna mención en su Constitución sobre requisitos para adquirir la calidad de ciudadano del estado, pero en la fracción I, del artículo 12, se indica que basta con la ciudadanía mexicana en ejercicio de sus derechos y una residencia no menor a seis meses en el estado para poder votar. Constitución Política del Estado de Aguascalientes, de septiembre de 1918,

denominación de esta calidad se forma a partir de su gentilicio, como por ejemplo: el Estado de Veracruz reconoce la calidad de veracruzano a la persona que cumple con alguno de los requisitos constitucionales que se le exigen para obtener dicha calidad.

Todas las entidades federativas tienen diferentes requisitos para reconocer esta calidad, pero por lo general son: haber nacido en el estado (*ius soli*), ser hijo de padres que cumplan con esa calidad (*ius sanguini*), y la residencia en el estado, este último varía en las constituciones locales, pues depende del tiempo de residencia que tenga el individuo en la entidad federativa.

Una vez analizada la teoría de Georg Jellinek sobre la población como elemento del Estado, y como se aplica en las entidades autónomas, el siguiente punto es cómo la Constitución Política de la Ciudad de México determina al elemento humano que se asienta en su territorio de forma permanente o temporal.

El artículo 22 categoriza a los individuos que estén en su territorio de la siguiente manera:

- Originarios: Son las personas nacidas en su territorio, así como los hijos de quienes son nativos de la Ciudad de México o del entonces Distrito Federal.
- Habitantes: Son aquellas personas que residen en la Ciudad de México.
- Vecinos: Las personas que llevan residiendo en la Ciudad de México por más de seis meses.
- Transeúntes: Las personas que no son ni originarios, habitantes o vecinos y solo transitan por el territorio de la Ciudad de México.

El artículo 24 constitucional local hace referencia a la ciudadanía, el cual es muy amplio al contener lo siguiente: el reconocimiento de la ciudadanía para el goce de derechos, establecimiento del voto universal, directo y obligatorio para participar en la

---

con última reforma del 11 de junio de 2018, Congreso de Aguascalientes. [En línea] http://www.congresoags.gob.mx/Transparency/getlaws# [20 de marzo de 2019, 15:30 horas].

De la misma forma que en el Estado de Aguascalientes, en la Constitución de Baja California no se expresan de ninguna forma los requisitos para obtener la calidad de ciudadano bajacaliforniano, pero en la fracción IV, artículo 8 de dicho ordenamiento, se reconocen los derechos políticos en la entidad a los habitantes que además de ser mexicanos, son ciudadanos. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, de 16 de agosto de 1953, con última reforma del 1 de febrero de 2019, Congreso de Baja California. [En línea] http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/01022019_Constbc.pdf [20 de marzo de 2019, 15:30 horas].

elección de autoridades y en el ejercicio de la democracia semidirecta [reconocimiento del derecho político para votar (voto activo)]; incentivar una educación cívica enfocada en la participación democrática a niños y adolescentes, el objetivo de creación de espacios para la participación ciudadana, así como impulsar la "democracia digital abierta" mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación; y por último, el reconocimiento del derecho político para ser votado (voto pasivo) en las elecciones para acceder a un cargo público.

Como se puede observar, el artículo que se refiere a la ciudadanía no es nada ortodoxo, incluso podría generar dudas al no determinar claramente qué personas cumplen con la calidad de ciudadanos de la Ciudad de México. El numeral 5 de dicho artículo, el cual reconoce el voto pasivo, podría aclarar dicho problema al establecer que son ciudadanos de la Ciudad de México cualquiera que cumpla con la ciudadanía mexicana.

No solo el artículo 24 reconoce los derechos políticos de voto activo (aunque de forma implícita) y de voto pasivo, también lo hace el artículo 7 que lleva por título "Ciudad democrática", el cual forma parte de la Carta de Derechos. El mencionado artículo establece en sus numerales 2 y 3 de su apartado F, el derecho político de votar a los habitantes de la Ciudad de México, y de votar y ser votado para las elecciones locales a las personas originarias de la Ciudad de México pero que residen fuera del Estado mexicano.

Los numerales expuestos del artículo 7 de la Constitución de la Ciudad de México, son los que ayudan a ubicar qué ciudadanos de la capital mexicana tienen el derecho de votar y ser votados para participar en las acciones políticas de la Ciudad de México, ya que se mencionan a los habitantes y a los originarios que se identifican en el artículo 22 constitucional local antes expuesto.

Al no determinar en la Constitución Política de la Ciudad de México quienes cumplen con la calidad de ciudadanos en la entidad, podría intuirse que son aquellos que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 34 constitucional federal.

3.2.3 El poder público de la Ciudad de México

Georg Jellinek inicia la exposición del poder del Estado entablando la idea de la necesaria dirección de una voluntad para conseguir los fines comunes de los individuos de una asociación, a través de mandatos y su ejecución. Esa voluntad se hace efectiva por medio de un poder, que de acuerdo con el jurista alemán existen dos órdenes de poderes:

1. Poder simple o no dominante. Es aquel que existe en una asociación, en donde sus reglas carecen de fuerza para hacerlas obligatorias, imposibilitando que por sus propios medios se apliquen dichas normas. Puede que se impongan sanciones, pero no de manera coactiva, de esta forma solo alcanza el carácter de disciplinario.
2. Poder dominante. Este poder actúa a través de la coacción para que sean cumplidas las reglas de la asociación, es decir, que puede utilizarse la fuerza en contra de la voluntad del individuo con tal de cumplirse las normas establecidas por la asociación.

El poder del tipo dominante es el que ejerce y es exclusivo del Estado, este poder es el que se determina en las constituciones de los Estados, emanadas de la soberanía de los pueblos en el caso de un Estado democrático, donde se establecen las normas para su dirección, es por ello que dicho poder obtiene el carácter de jurídico para que se determinen sus órganos y éstos a su vez impongan deberes, la Constitución va a servir como el fundamento de los actos del Estado.

Cuando una asociación ejerce un poder del tipo dominante pero no es Estado, es porque no es un poder originario, sino que es derivado por parte del mismo. De acuerdo con esta idea, se puede percibir que las entidades federativas al no ser Estados no tienen un poder originario, sino un poder delegado por el Estado mexicano que les permite ejercer su *imperium* derivado en su territorio.[245]

[245] *Cfr.* Jellinek, Georg, pp. 394 a 400.

Otro punto importante del poder público es su carácter de indivisible, pues el Estado es solo uno y no puede ser desmembrado, si fuera divisible su poder se encontraría en una situación de más formaciones políticas.

El poder del Estado dimana del pueblo, pero éste por medio de su Constitución le otorga a órganos de representación de la población el ejercicio de dicho poder, de esta manera, no se está dividiendo al poder, sino que cada órgano representa dentro de sus funciones al poder del Estado, el cual es único y por lo tanto la única división existente es de competencias.[246]

En la actualidad, tanto en el artículo 49 de la Constitución federal y en el 28 de la Constitución local de la capital mexicana, podrá observarse que "dividen el poder para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial", lo que determinan citados artículos es una apreciación equivocada teóricamente, de acuerdo con lo expresado en el anterior párrafo, sin embargo, por el uso tradicional de estos conceptos, ha de aceptarse su uso y por esta razón se continuará utilizando los términos de *poderes* a las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales del Estado.

Los poderes de la Ciudad de México merecen una atención especial para ser comparados con los de las entidades federativas, es por ello que se presentará un mayor análisis de ellos en el siguiente capítulo.

3.3 La forma de gobierno de la Ciudad de México

Al reconocer que las entidades federativas no son Estados, no se les puede definir qué tipo de Estado son, lo que si se les puede asignar es su forma de gobierno, la cual se encuentra determinada en la Constitución general. La ley fundamental al constituir al Estado en federal, tiene como consecuencia que la forma de gobierno que se haya elegido para la federación, será la misma para los estados de la unión, situación que se le conoce como *unidad institucional*, uno de los elementos distintivos del Estado federal que se estudiaron en los primeros apartados del presente capítulo.

[246] *Ibíd.*, pp. 450 a 454.

Antes de analizar de lo que disponen sobre la forma de gobierno la Constitución federal y la particular de la Ciudad de México, se debe puntualizar lo que se entiende por forma de gobierno y forma de Estado, lo anterior con el objetivo de distinguir a las mencionadas formas, y de esta manera comprender lo que establecen dichas constituciones acerca del gobierno que debe regir en la federación y en su capital.

El autor Francisco Porrúa Pérez, apoya en la tarea de comprender que se deduce por cada una de estas formas al definir qué se entiende por el uso de la palabra *Estado* y por *gobierno*. Por el primero menciona: "designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen",[247] y por el segundo declara: "se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía."[248]

El autor señala para el Estado una concepción política y la unidad del todo, es decir, contiene a todos sus elementos que lo componen, es por esta razón que no se puede hablar de una forma de Estado en las entidades federativas porque éstas son una parte de él. Cuando se refiere al vocablo *gobierno* es para identificar una parte del Estado, y en específico al elemento del poder público, con el cual a través de sus órganos lleva a cabo su dirección.

Las formas de Estado ya han sido expuestas, corresponde ahora solo a entender sobre las formas de gobierno de las cuales solo se limitará a mencionar la clasificación clásica y superficial de Aristóteles al ser la más didáctica para su comprensión. El filósofo griego dejó un legado de estudio a partir de su división de tipos de gobierno de acuerdo con el número de personas que gobernaban, además de este carácter cuantitativo, da otro moral en el que clasifica las mismas formas de gobierno, pero en sus formas corruptas o malas.

La formas puras de gobierno que propone Aristóteles son: la monarquía, gobierno de uno; aristocracia, gobierno de pocos; y *politeia*, gobierno de muchos. Sus formas malas en el orden respectivo son: tiranía, oligarquía y democracia.

[247] Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 464.
[248] *Íd.*

Con el tiempo la palabra *democracia* es la que se va a tomar como el gobierno de muchos en un sentido positivo debido a que el concepto *politeia* utilizado por Aristóteles creaba confusión debido a su idioma original, ya que algunas veces era relacionado con Constitución o gobierno.[249]

Una vez que se han atendido someramente a las formas de gobierno, al revisar la forma de gobierno para la capital federal establecida en un fragmento del artículo 28 de la Constitución Política de la Ciudad de México, se puede observar que menciona: "La Ciudad de México adoptará la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico."

En las anteriores líneas puede notarse que se establece un gobierno democrático, sin embargo, de acuerdo con lo mencionado sobre esta forma de gobierno desde la concepción de la teoría clásica de Aristóteles, puede ser todavía ambiguo el concepto al prestarse a diferentes interpretaciones, por esta razón es necesario atender a las modalidades de democracia para entender las otras palabras que se encuentran en la definición de la forma de gobierno de la capital mexicana.

Son tres modos de democracia como forma de gobierno: la primera es la directa, en la que intervienen todos los individuos del Estado de forma directa en las acciones del Estado, esta modalidad en la actualidad es muy difícil de ejercer por el número de habitantes en los Estados contemporáneos existentes, solo como ejemplo hay que imaginar cómo sería la Ciudad de México si todos sus habitantes participaran en los órganos de su poder público, eso sería materialmente imposible, por esta razón existe la siguiente modalidad; la segunda es la indirecta o representativa, con esta modalidad la voluntad de la población participa en el gobierno a través de sus representantes populares, quienes ocupan los cargos en los órganos del Estado, por lo general la vía de su designación es por el sufragio popular, para ocupar el gobierno en los órganos legislativo y ejecutivo; por último, está la democracia semidirecta, ésta es la vía por la cual se permite a la ciudadanía a participar directamente en decisiones de gobierno o

[249] *Cfr.* Aristóteles, *Política*, Bari, Laterza, 1983; Aristóteles, *La Política*, México, Editora Nacional, 1967; Aristóteles, *La Política*, Madrid, Editora Nacional, 1977; y Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983. Citado por Bobbio, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, 2ª. ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 33 a 36.

legislativas a través de consultas populares; para las decisiones del primer tipo se encuentra el plebiscito, en las del segundo, el referéndum y la iniciativa popular.[250]

Una de las anteriores modalidades expuestas de democracia, se encuentra dentro de las palabras que agrupan la forma de gobierno inscritas en el artículo 28 de la Constitución de la Ciudad de México, la cual es *representativa*, que al ya exponerla, no es necesario abordarla más.

Al atender la palabra *representativa*, como una de las formas de gobierno enunciadas en la Constitución de la capital federal, queda pendiente la palabra *democrática*, ya que *representativa* se refiere a la democracia de este tipo y queda entonces en solitario *democrática* a secas, sobre ella pueden prestarse diferentes interpretaciones, pero al tratarse de una forma de gobierno, lo más adecuado es entenderla como una aspiración mediante una serie de reglas con las que se permita la libre participación de la sociedad, la libre oposición contra quien lleva el gobierno, procedimientos de participación y oposición efectivos, gobiernos temporales, limitados y responsables, y respeto a las minorías.[251]

Otra palabra por analizar en la forma de gobierno de la Ciudad de México es *republicano*, que debe atenderse al tomar como referencia el concepto *República*, la cual de acuerdo con el jurista Daniel Armando Barceló Rojas, es la manera en que los constituyentes norteamericanos decidieron llamarle a la democracia representativa, debido a su rechazo de usar el término gobierno *democrático* al relacionarlo con la democracia directa de los griegos, y para evitar que se creara confusión, decidieron usar la frase “forma republicana de gobierno”. Otras acepciones que le dieron a la palabra *República* en la época del siglo XVIII, fueron: régimen opuesto a la Monarquía y como similar a Estado.[252]

El uso que hicieron los estadounidenses de *República*, podría sobreentenderse que fue el mismo para los constituyentes que crearon a la primer Constitución del México independiente, al tomar varias influencias norteamericanas para su

[250] *Cfr*. Madrid Hurtado, Miguel de la, *Elementos de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982, pp. 315 a 318.
[251] Éstos son algunos de los elementos de la democracia según José Gamas Torruco. *Cfr.* Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 282 a 287.
[252] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, p. 13.

producción. Como se puede percibir, dicho término perdura en las constituciones de México.

Por último, queda el carácter *laico*, y es solo para referirse a un gobierno independiente de cualquier creencia religiosa.

Una vez atendidos los anteriores conceptos que definen a la forma de gobierno de la Ciudad de México según su Constitución, es momento de analizar la división territorial para la organización política y administrativa interna de la capital federal en demarcaciones territoriales gobernadas por alcaldías, una forma novedosa y particular, cercana a los municipios y sus ayuntamientos en los estados.

3.4 Las demarcaciones territoriales como división territorial interna de la Ciudad de México, y las alcaldías como sus órganos político-administrativos

Que la Ciudad de México no cuente con municipios como base de su división territorial y de organización política y administrativa, es una cualidad que la distingue con el resto de las entidades federativas.

Los municipios son formalmente diferentes a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, pero éstas como nivel de gobierno a través de sus alcaldías pueden mostrar semejanzas en sus atribuciones sin llegar a ser iguales, debido a que los municipios constitucionalmente conservan una autonomía más amplia que las demarcaciones territoriales y sus respectivas alcaldías.

Antes de iniciar el estudio particular y el análisis comparativo de las demarcaciones territoriales y sus alcaldías con los municipios y sus ayuntamientos, en los siguientes párrafos se precisan comentarios que sirven para conectar el antecedente del régimen interno anterior del entonces Distrito Federal, regulado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, del 29 de diciembre de 1998; con la actual regulación como Ciudad de México que tiene como base de su reglamentación a la Constitución Política de la Ciudad de México.

En la evolución de los órganos político-administrativos y las demarcaciones territoriales (que en su conjunto formaban las delegaciones del Distrito Federal), hacia las alcaldías de la Ciudad de México, dentro de sus atribuciones no sufrieron grandes cambios, salvo por convertir al órgano político y administrativo de cada demarcación territorial, en un ente colegiado en el que se involucran otros funcionarios en su gobierno, además del titular de la alcaldía.

La nueva estructura en la que se sumaron más servidores públicos en los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, tiene como fin el control y la vigilancia hacia quienes dirigen la política y gobierno en las demarcaciones, además, para incluir más voluntades en la aprobación del proyecto del presupuesto de egresos de dichas demarcaciones. Con estas medidas, los titulares de los órganos político-administrativos, ya no actúan unilateralmente como sí lo hacían con anterioridad durante la vigencia del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Del siguiente estudio comparativo entre las demarcaciones territoriales y sus alcaldías con los municipios y sus ayuntamientos, se advierte que no es un análisis profundo porque deben involucrarse elementos que son estudiados por el Derecho Municipal, lo que equivale ir más a fondo en el tema, y eso significa, que al no ser este problema uno de los objetivos de la presente investigación, solo se señalan someramente algunas observaciones basadas en la doctrina, además, de una exploración del municipio desde un enfoque jurídico. Cabe agregar que la comparación se hace de manera simultánea para identificar diferencias inmediatas.

3.4.1 Las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México

El artículo 52 de la Constitución Política de la Ciudad de México, está compuesto por seis numerales, los cuales establecen las disposiciones sobre las demarcaciones territoriales de la capital mexicana.

De acuerdo con el numeral 1, las demarcaciones territoriales “son la base de la división territorial y de la organización político administrativa de la Ciudad de México”,

el mismo indica que “serán autónomas en su gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía.”, de éstos fragmentos pueden desprenderse dos ideas sobre las demarcaciones territoriales: la primera, son la base de la división territorial además de la organización política y administrativa de la capital federal; y la segunda, se les reconoce autonomía en la gestión su gobierno, la cual realiza un órgano colegiado de carácter político.

Las anteriores ideas sobre las demarcaciones territoriales sirven para iniciar su comparación con el municipio, pero desde una visión de descentralización política. Para comprender qué es este tipo descentralización y diferenciarla con la administrativa, el jurista Miguel Acosta Romero, ilustra a esta investigación con lo siguiente: “Las corporaciones constitucionales y legislativas pueden distribuir el poder administrativo con base en dos reglas fundamentales: la ley o la Constitución, pueden investir de gran autoridad administrativa a los organismos gubernativos locales de un sistema de gobierno; por ejemplo, a los distritos y a las ciudades de un Estado.”[253]

Con la anterior descripción, el citado autor identifica a la descentralización política, y como se puede observar, desde la Constitución y la ley se otorgan facultades a otros órganos con naturaleza política del Estado para la tarea de administración en los asuntos gubernamentales.

El mismo jurista distingue a la descentralización política de la administrativa, a partir de que la primera “corresponde a la forma de Estado, o forma de gobierno”,[254] y la segunda la ubica en los órganos del poder ejecutivo, en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal). Otras características de la descentralización política es que sus órganos tienen “autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial”,[255] además, que la designación de sus funcionarios es por la vía del voto popular y no existe una jerarquía directa en la relación presidente-autoridades políticas locales-ayuntamientos.[256]

---

[253] Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 17ª. ed., México, Porrúa, 2004, p. 491.
[254] *Íd.*
[255] *Íd.*
[256] *Íd.*

En apartados anteriores del presente capítulo, cuando se estudió sobre las formas de Estado, se mostró un poco sobre la descentralización, lo que confirma la afirmación de Miguel Acosta Romero.

De acuerdo con lo expresado por el citado jurista, puede entenderse que las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México cumplen con las características de ser una descentralización política, pero ¿qué pueden tener de diferencia con los municipios desde este punto? El artículo 115 constitucional federal, que regula al municipio, establece en su primer párrafo que éste es la base de división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, luego en el primer párrafo de su fracción I, determina que será gobernado por un órgano colegiado denominado *ayuntamiento*, en el que no habrá autoridad intermedia en relación con el gobierno de su respectivo estado, lo que significa el reconocimiento a su autonomía.

Como se puede notar, el par de características antes anunciadas son las mismas que se señalan sobre las demarcaciones territoriales y sus alcaldías, con dichas características se reconoce la autonomía política tanto de los municipios como de las demarcaciones territoriales.

Para comprender en qué consiste la autonomía política, se expone este concepto desde el estudio de la autonomía municipal. El autor Carlos Quintana Roldan, la define como "la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno."[257]

De la cita anterior se destaca la gestión política y de gobierno autónomo por parte de los órganos político-administrativos de los municipios, situación que también se relaciona en el caso de las alcaldías de las demarcaciones territoriales. La idea de darse sus propias autoridades de forma democrática es también aplicable en la designación de quienes integran a las alcaldías, pues se eligen por la vía del voto universal, libre y directo, de la misma manera en que se seleccionan a los funcionarios que conforman a los ayuntamientos. El sistema de elección para integrar a las alcaldías se describe en el siguiente apartado.

[257] Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, 10ª. ed., México, Porrúa, 2011, p. 191.

Con las anteriores observaciones hechas, se puede percibir que no existen mayores diferencias entre los municipios de los estados y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, como formas de descentralización y niveles de gobierno.

Los otros numerales que expresan disposiciones generales sobre las demarcaciones se describen en los siguientes párrafos.

El numeral 2, determina que las demarcaciones se conforman por los habitantes, territorio y las autoridades elegidas por el voto popular, además, de que son el orden de gobierno más próximo a la población y que sus instituciones se sujetan al régimen democrático, representativo, de partición ciudadana y “del buen gobierno”.

El numeral 3, establece los elementos a los que deben sujetarse las autoridades de la Ciudad de México para las denominaciones y delimitaciones de las demarcaciones territoriales, como por ejemplo, la población, configuración geográfica, identidad cultural, entre otros.

El numeral 4, enlista el nombre de cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales, las mismas existentes desde 1970: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. Además, establece como clausula pétrea de que nunca podrán ser menos de dieciséis demarcaciones en caso de que se ajuste su número.

Para la modificación en los límites, denominación y número de las demarcaciones territoriales, deben atenderse los objetivos establecidos en el numeral 5, como por ejemplo, uno de ellos es: mayor cobertura y eficacia en los servicios públicos.

Por último, el numeral 6 faculta al titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, a un tercio del Congreso de ésta, a la alcaldía o alcaldías según sea el caso que afecte a su territorio, y a la ciudadanía a través de la iniciativa popular, de modificar el número, límites y denominación de las demarcaciones territoriales. También establece el procedimiento a seguir para dicha modificación, el cual deberá hacerse ante el Congreso de la Ciudad de México, y que para aprobarse, se necesitará de la mayoría calificada de votos a favor.

Una consideración importante dentro del procedimiento de modificación de las demarcaciones territoriales, es la consulta que debe realizar el Congreso a los habitantes de las demarcaciones sujetas a análisis de modificación, una medida democrática al tomar en cuenta al elemento humano que conforman las demarcaciones territoriales, quienes son el objeto principal del gobierno local.

El último párrafo del numeral 6, determina que en caso de conflictos por territorio entre las demarcaciones territoriales, será el Congreso de la Ciudad de México quien resuelva.

3.4.2 Las alcaldías de la Ciudad de México

En el análisis que se hace a las alcaldías de la capital federal, se encuentran muchas diferencias respecto a los ayuntamientos de los municipios como órganos político-administrativos, de acuerdo con lo que expresan los artículos 53, 54 y 55 de la Constitución Política de la Ciudad de México y el artículo 115 constitucional federal, los que se exponen a continuación.

Atendiendo el orden de aparición de los artículos, se presentan de forma general las particularidades que tienen las alcaldías, y a su vez, se señalan de forma inmediata sus diferencias con los ayuntamientos.

El artículo 53 se compone de tres apartados: A, contiene la descripción de la naturaleza jurídica de las alcaldías, las reglas de su integración, organización y sus facultades; B, indica los requisitos para ser alcalde de alguna demarcación territorial y sus atribuciones; y C, establece disposiciones generales sobre los concejos de las demarcaciones territoriales.

El numeral 1, del apartado A, contiene preceptos que provocan una inquietud para estudiarlos profundamente, pero como se mencionó al inicio de este apartado, no es una tarea fundamental para la presente investigación, y por esa razón, no se desarrolla más sobre el tema, no obstante, se dejarán observaciones en su oportunidad.

El primer párrafo del comentado numeral, establece a las alcaldías como órganos político-administrativos, integrados por un alcalde y un concejo, designados por voto universal, libre, secreto y directo.

De acuerdo con lo anterior, el gobierno de las alcaldías, según la doctrina del Derecho Municipal, obedecen a una forma de gobierno por órganos duales (Alcalde-Concejo), forma que según el jurista Carlos Quintana Roldan, es donde: "Se deposita el poder municipal en dos órganos completamente diferenciados: uno de carácter ejecutivo, llámese alcalde, mayor o prefecto; y otro de carácter deliberante o legislativo denominado Concejo, Junta, o Cámara Municipal."[258] Una característica específica de esta forma, es que no hay interferencia de uno u otro órgano en sus respectivas funciones, pero si hay una colaboración entre ellos. Lo anterior se confirma al describir las funciones de cada órgano en párrafos posteriores.

Antes de detallar la forma de gobierno que ejercen los ayuntamientos de los municipios a manera de comparación, debe entenderse qué es el sistema de gobierno por comisión como forma de gobierno municipal, para esto, el mismo autor antes mencionado, auxilia a la presente investigación para comprender de qué se trata esta clase de gobierno con lo siguiente, ya que él mismo ocupa esa forma para identificar al tipo de gobierno que se ejerce en el municipio mexicano: "En este sistema se deposita la dirección y gobierno del Municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios, reúnen en sí el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. Los comisionados, en el caso de la forma clásica, guardan entre sí el mismo status, y con frecuencia presiden la Comisión en forma rotativa."[259]

Como se puede percibir, en esta forma de gobierno no hay una distinción en las atribuciones de los funcionarios municipales, una manera que difiere un poco del gobierno en los municipios de México, no obstante, para el citado jurista, el ayuntamiento del municipio mexicano ejerce un gobierno de ese tipo pero de carácter "impropio" o "indirecto" porque entre sus integrantes existen "status diferenciados y jerarquizados" por lo que de ninguna forma se encuentran en un nivel de coordinación.

[258] *Ibíd.*, p. 200.
[259] *Ibíd.*, p. 199.

El presidente municipal, los regidores y los síndicos como miembros del ayuntamiento del municipio en México, tienen tanto funciones específicas como diferentes, pero no por eso entran en la clasificación de órganos duales como las alcaldías de la Ciudad de México, "porque entre los miembros del ayuntamiento no existe una división del ejecutivo con el órgano deliberante",[260] ya que el presidente municipal es miembro del órgano deliberante, lo preside y tiene voto de calidad; los regidores como miembros del mismo órgano, realizan actividades administrativas y ejecutivas, e incluso suplen al presidente municipal en casos de ausencia. Con este razonamiento, Carlos Quintana Roldan afirma que la forma de gobierno municipal que ejercen los ayuntamientos es de sistema de gobierno por comisión impropia.[261]

Para ilustrar con mayor precisión cuál es el rol que desempeñan los miembros de los ayuntamientos, se exponen a continuación sus principales actividades de acuerdo con lo expresado por el autor Jorge Carlos Adame García:[262]

- Presidente municipal: Es el funcionario que detenta las principales responsabilidades en la administración del ayuntamiento, dirige la política y gobierno del municipio y lo representa en las relaciones con otros entes públicos. También tiene el mando de los elementos de la fuerza pública del municipio.
- Regidores: Corresponden al mayor número de integrantes del ayuntamiento, forman parte del cuerpo deliberante y por esto tienen voz y voto en las decisiones que se tomen. Son electos por mayoría relativa y representación proporcional, su número depende de lo que cada estado disponga en su Constitución y ley orgánica municipal.
- Síndicos: Son los procuradores de justicia, en el sentido de defender y promocionar los intereses municipales, también representan jurídicamente al ayuntamiento en los conflictos jurídicos en los que el municipio sea parte y en el manejo de la hacienda municipal, y además, funge como auxiliar del Ministerio Público cuando no exista esta oficina en el municipio. Son unipersonales o

[260] *Ibíd.*, p. 202.
[261] *Ibíd.*, pp. 199 a 202.
[262] *Cfr.* Adame García, Jorge Carlos, *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México*, México, Porrúa, 2009, pp. 59 y 60.

pluripersonales, según lo determine la Constitución local y la ley orgánica municipal de cada estado.

Ya que se han estudiado como tercer nivel de gobierno a los municipios y a las demarcaciones territoriales con sus respectivos órganos político-administrativos, es turno de revisar el segundo párrafo del numeral 1, del apartado A sujeto a análisis.

El segundo párrafo de dicho numeral, reconoce la personalidad jurídica y autonomía de las alcaldías, pero solo para su administración y gasto del presupuesto que se le designe, además, exceptúa que estén bajo su régimen las relaciones laborales de sus trabajadores y los del Gobierno central de la Ciudad de México.

De este precepto surge una inquietud al comparar la personalidad jurídica de los municipios con la de las alcaldías, pues por un lado esta personalidad se les reconoce a las divisiones político-territoriales internas de los estados, y por el otro, a los órganos colegiados encargados del gobierno de las demarcaciones territoriales de la capital federal. La inquietud se basa en el reconocimiento de la personalidad jurídica a estos últimos, porque teóricamente genera una apreciación errónea como se podrá ver en los siguientes párrafos.

La personalidad jurídica es un atributo de las personas jurídicas colectivas de derecho público (Estado, entidades federativas, municipios, los organismos descentralizados, entre otros), con la cual los entes públicos son sujetos de derechos y obligaciones.

Para reconocer a dichos entes, el jurista Miguel Acosta Romero identifica nueve "características constantes" que generalmente tienen, aunque con la salvedad de que éstas pueden variar en casos muy específicos, y son:[263]

1. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.
2. La personalidad jurídica distintiva de la de sus integrantes, es decir, que se diferencia de la personalidad individual de quienes integran la colectividad.
3. Denominación o nombre.
4. Símbolos nacionales, como pueden ser la bandera, el himno y el escudo.

[263] *Cfr.* Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 113 a 118.

5. Ámbito geográfico determinado en el que ejerce sus derechos y obligaciones, y domicilio, en el cual se ubica la sede permanente para los órganos de administración y representación.
6. Elemento patrimonial.
7. Régimen jurídico propio.
8. Objeto, siendo éste la ejecución de las actividades establecidas en su régimen jurídico propio, así como de los programas gubernamentales en el caso de las entidades políticas.
9. Órganos de representación y administración.
10. Fines, como "la persecución del beneficio general, el bien común, o el interés público."[264]

Según el jurista Carlos Quintana Roldan, los municipios cumplen con cada una de dichas características (con la excepción del punto 4) para considerarlos como entes públicos con personalidad.[265] Él mismo señala un caso muy particular en el que existe una confusión en el reconocimiento de la personalidad jurídica en el artículo 113 de la Constitucional local de Michoacán vigente,[266] en el que se le reconoce dicha personalidad al ayuntamiento y no al municipio, por ello declara que el "Municipio es la corporación que tiene el atributo de la personalidad y está representado para su gestión administrativa por el Ayuntamiento".[267]

Tomando en cuenta las características que propone el autor Miguel Acosta Romero, para las personas jurídicas colectivas de derecho público, en su aplicación hipotética a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (atención, no sus alcaldías), puede decirse que dichas demarcaciones cumplen con las características 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9 y 10. Al igual que los municipios, no cumplen con la característica 4, y la 6 se aplica de forma atípica, la cual se explicará en posteriores párrafos. La característica 9 merece una mención especial porque se ajustaría correctamente al

[264] *Ibíd.*, p. 118.
[265] *Cfr.* Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, pp. 18 y 19.
[266] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, de marzo de 1918, con última reforma del 22 de febrero de 2019, Congreso de Michoacán. [En línea] http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCI%C3%93N-POL%C3%8DTICA-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-MICHOAC%C3%81N-REF-22-FEB-2019.pdf [20 de marzo de 2019, 15:00 horas].
[267] Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 21.

tener como órganos de representación y administración a las alcaldías, si es que se le reconociera la personalidad jurídica a las demarcaciones territoriales y no a las alcaldías.

Lo anterior es solo un ejercicio hipotético, ya que lamentablemente la Constitución de la Ciudad de México, reconoce la personalidad jurídica a un órgano de gobierno como el caso de los ayuntamientos de los municipios del Estado de Michoacán.

Existe otra complicación teórica que se acumula a la anterior señalada, la cual se debe a la naturaleza que les define a las alcaldías el párrafo tercero del numeral 1, del apartado que se analiza, pues determina que las "alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de gobierno", esto representa un gran problema para la doctrina administrativa y municipal, provocado tal vez por un gran desconocimiento del Derecho Administrativo y Municipal por algunos de los miembros de la Asamblea Constituyente que redactaron esa parte, y también por negarse a aceptar que la Ciudad de México bajo un nuevo régimen constitucional se asemeja a un estado de la federación, pues el considerar a las alcaldías como parte de la Administración Publica del Gobierno central de la capital federal, es la misma forma en que estaban regulados los órganos político-administrativos como dependencias locales, desde su instalación el 1º de enero de 1929 y hasta el 30 de septiembre de 2018, día anterior de la fecha de la instalación formal de las actuales alcaldías.[268]

Una probable solución a los anteriores problemas teóricos planteados, es que se transformen las demarcaciones territoriales a municipalidades o simplemente se les reconozca su personalidad jurídica, y no a los órganos de gobierno que las administran. Lo anterior recuerda el caso del reconocimiento de la personalidad jurídica al Departamento del Distrito Federal, del cual se comentó en el capítulo que antecede.[269]

[268] La fecha de instalación de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, es la que se encuentra dispuesta en el artículo 1º transitorio de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, del 31 de diciembre de 1928. Por otra parte, la fecha de instalación de las alcaldías está establecida en el tercer párrafo del artículo vigésimo segundo transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México, de 5 de febrero de 2017.

[269] *Vid. Supra,* p. 49.

Continuando con el análisis de los numerales del apartado A, del artículo 53, el siguiente es el 2, éste contiene las finalidades de las alcaldías. Entre esas finalidades de veinte inscritas, solo por mencionar un par, son: representar los intereses de la población y promover relaciones de acercamiento del gobierno con sus habitantes.

El numeral 3, establece los lineamientos a seguir para integrar las listas o plantillas con las cuales se elegirán a los miembros de las alcaldías. Las plantillas deben conformarse entre siete y diez candidatos, iniciando la lista con el nombre de la persona que aspira por la titularidad de la alcaldía, y en el resto de la misma estarán inscritos los candidatos a concejales con sus respectivos suplentes, quienes representarán cada uno, a una circunscripción de la demarcación territorial. Agrega que las plantillas deben incluir a personas con edad de entre dieciocho a veintinueve años, y en el último párrafo indica que el número de concejales nunca podrá ser menor de diez y tampoco mayor de quince.

El numeral 4, dispone que para la integración de los concejos serán electos los concejales en la proporción de un 60% por mayoría relativa y el resto por el principio de representación proporcional, también establece la cláusula para evitar una sobrerrepresentación de algún partido político en el concejo. Las fórmulas para la designación de los concejales por el principio de representación proporcional están establecidas en el numeral 5, las cuales toman en cuenta la paridad de género.

El numeral 6, regula la reelección consecutiva de los miembros de las alcaldías por el mismo cargo en hasta un periodo más, la cual podrá ser realizada por el mismo partido político o alguno de la coalición que postuló al funcionario, salvo que haya terminado su militancia antes de la mitad del periodo de su encargo. No se permite la reelección de alcaldes y concejales en el periodo posterior de su mandato en otra alcaldía que no sea a la que sirvió, así dispuesto en el numeral 7.

Los numerales 8 y 9, establecen las reglas de suplencia de los miembros de las alcaldías, ya sea por ausencia o solicitud de licencia definitiva o temporal.

El numeral 10, determina el número de concejales que deben integrar a las alcaldías según la cantidad de habitantes que existan en cada demarcación territorial, así en donde haya hasta 300 mil habitantes serán diez, en donde existan más de 300

mil y hasta 500 mil, serán doce, y en las que radiquen más de 500 mil, serán quince.[270] En cada alcaldía solo habrá un alcalde.

El numeral 11, obliga a los miembros de las alcaldías, así como a los de su Administración Pública, a cumplir con los principios "de buena administración, buen gobierno, y gobierno abierto con plena accesibilidad basado en la honestidad, transparencia, rendición de cuentas, integridad pública, atención y participación ciudadana y sustentabilidad."

El numeral 12, contiene el listado de las materias en que tienen competencia las alcaldías. Estas competencias vuelven a establecerse en el apartado B, pero distribuidas para su ejercicio de forma exclusiva por el alcalde, coordinada por el mismo funcionario con el Gobierno de la Ciudad de México, y subordinada por el alcalde ante el Gobierno central de la capital federal. No se anuncian dichas competencias porque se expondrán en posteriores párrafos al analizar al alcalde como titular de las alcaldías.

El numeral 13, indica que entre alcaldías y el Gobierno de la Ciudad de México, establecerán convenios de coordinación, desconcentración y descentralización administrativas para el cumplimiento de sus funciones.

El último numeral del apartado A, reconoce a las alcaldías el derecho de asociarse entre ellas y con municipios vecinos para el mejor cumplimiento de sus funciones. Esta asociación en el caso de los municipios está regulada en el penúltimo párrafo de la fracción III, del artículo 115 constitucional federal, y tiene como finalidad, que se presten con mayor eficacia los servicios públicos que se brindan o para el mejor ejercicio de las funciones. En el caso de las alcaldías, solo se menciona para el cumplimiento de sus funciones, pero al incluir en éstas la prestación de los servicios públicos, se intuye que pueden celebrarse también en materia de servicios públicos.

El apartado B contiene disposiciones generales de las personas titulares de las alcaldías, y está compuesto por tres numerales los que se describen a continuación.

[270] Por única ocasión, en el actual periodo 2018-2021, todas las alcaldías están integradas por un alcalde y diez concejales, de acuerdo con el artículo vigésimo segundo transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México.

El numeral 1, mandata que la Administración Pública de las alcaldías corresponde a los alcaldes, quienes son titulares de dichos órganos.

Los requisitos para ser alcalde están establecidos en el numeral 2, y son: ser ciudadano mexicano, tener mínimo veinticinco años al día de la elección, tener por lo menos seis meses ininterrumpidos anteriores al día de la elección, de residencia efectiva en la demarcación territorial a la que aspira administrar; no ser titular de alguno de los poderes locales de la Ciudad de México ni legislador federal, tampoco ser funcionario de jerarquía media o superior de la Administración Pública Federal o local, no ser militar o miembro de las fuerzas de seguridad ciudadana de la Ciudad de México. Todos los anteriores para poder ser titulares de las alcaldías, deberán separarse de su cargo sesenta días antes del día de la elección. Los ministros de culto podrán ser alcaldes cuando hayan dejado de serlo cinco años anteriores al día de la elección.

El numeral 3, se compone de tres incisos que contienen las atribuciones de los alcaldes, en cada inciso se agrupan respectivamente por materia las competencias exclusivas, coordinadas y subordinadas. Cabe señalar que varias de estas atribuciones anteriormente estaban contenidas uniformemente en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, del 29 de diciembre de 1998, con última reforma del 4 de mayo de 2018;[271] el cual enlistaba las atribuciones de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Las competencias exclusivas de los alcaldes son en materias de: Gobierno y régimen interior; movilidad, vía pública y espacios públicos; desarrollo económico y social; educación y cultura, asuntos jurídicos, rendición de cuentas; seguridad ciudadana y protección civil.

Las competencias coordinadas con el Gobierno de la Ciudad de México son en los siguientes ramos: Gobierno y régimen interior; obra pública, desarrollo urbano y

[271] Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, del 29 de diciembre de 1998, con última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, del 4 de mayo de 2018, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=Upmvcxia2ntX3YVztB0yTvDQQcaGXcN7oI1M5WO0xjsvcBzlHtPV0CM7X0+IbjuygQIFBxsamzq1V4sWTt5Okw== [10 de noviembre de 2018, 15:00 horas].

servicios públicos; desarrollo económico y social; educación y cultura; protección al medio ambiente; y asuntos jurídicos.

Las competencias subordinadas al Gobierno de la Ciudad de México son en materia de: Gobierno y régimen interior; movilidad, vía pública y espacios públicos; seguridad ciudadana y protección civil.

Antes de analizar algunas de estas competencias, es importante señalar que aunque existen ciertas atribuciones que el alcalde debe realizar de manera subordinada, la Constitución de la Ciudad de México en el numeral sujeto a análisis, reconoce la autonomía administrativa de las demarcaciones territoriales ejercida por las alcaldías para su gestión, esto puede afirmarse al atender en qué consiste la autonomía administrativa en un tercer nivel de gobierno como lo es el municipio, para lo anterior, nuevamente el jurista Carlos Quintana Roldan, auxilia a la presente investigación, al identificar que la autonomía administrativa es "la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto servicios públicos, poder de policía, y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social."[272]

Al ir describiendo las atribuciones más significativas de las alcaldías se podrán identificar algunos de los elementos expresados en la cita anterior, a excepción en materia de seguridad pública porque como se verá en los siguientes párrafos, es competencia exclusiva del Gobierno central de la Ciudad de México.

Entre las competencias exclusivas del alcalde, se encuentran: dirigir la administración pública de la alcaldía, enviar al concejo para su aprobación las propuestas de disposiciones generales con carácter de bando en las materias de su competencia exclusiva, formular y enviar el proyecto del presupuesto de egresos de la demarcación territorial al concejo para su aprobación, participar en todas las sesiones del concejo, en las que tendrá voz y voto, a excepción de aquellas en que las leyes se lo impidan; administrar los recursos materiales y bienes muebles e inmuebles de la Ciudad de México asignados a la alcaldía, designar a los servidores públicos de la

[272] *Cfr.* Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 191.

alcaldía y prestar los servicios públicos de alumbrado público, limpia y recolección de basura, poda de árboles, regulación de mercados y pavimentación.

De lo expuesto en el anterior párrafo, se destaca en las siguientes líneas, a manera de comparación entre las atribuciones que poseen los ayuntamientos de los municipios y las de las alcaldías de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para observar las similitudes y grandes diferencias que existen entre dichos órganos político-administrativos.

Se identifica primero, una clara separación de funciones entre los órganos que integran las alcaldías, salvo en el caso de la participación del alcalde en las sesiones del concejo que le permiten opinar y votar. Con esto se confirma que el sistema de gobierno de las alcaldías es por órgano dual "Alcalde-Concejo".

También se observa que el alcalde posee una facultad materialmente legislativa, en cuanto a la atribución de proponer ante el concejo, disposiciones generales con carácter de bando. En los municipios, los bandos son elaborados y emitidos por los ayuntamientos, hay de dos tipos: ordinarios y extraordinarios o solemnes. El jurista Carlos Quintana Roldan identifica así a mencionados bandos:

> *"Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá que sujetarse la vida municipal como son de buen gobierno, de policías y que en materias especiales darán cabida a los reglamentos de áreas particulares […] En el bando se establecen las normas más generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; […] etcétera."*[273]

Mientras que por extraordinarios y solemnes, el mismo autor indica que "son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser reconocido y difundido en la demarcación municipal."[274]

[273] *Ibíd.*, p. 325.
[274] *Íd.*

Atendiendo a la definición de bandos en su carácter de ordinarios, puede intuirse que serán de esa naturaleza los expedidos por las alcaldías de la capital federal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, de 4 de mayo de 2018,[275] ya que indica que los bandos deberán ser publicados para establecer su obligatoriedad y vigencia, rasgos distintivos de un reglamento.

Una diferencia relevante que se observa desde las atribuciones exclusivas de los alcaldes de las demarcaciones territoriales de la capital mexicana, es que los ayuntamientos tienen la potestad de crear sus propias leyes de ingresos y presupuestos de egresos, por el contrario, a las alcaldías solo se les limita a emitir su presupuesto de gastos, esta disparidad se explicará más adelante, justo en el análisis al artículo 55 constitucional de la Ciudad de México.

Otra gran distinción entre los municipios y las demarcaciones territoriales, es la carencia de éstas, de bienes patrimoniales como lo son muebles e inmuebles, ya que éstos forman parte del patrimonio de la Ciudad de México, y solo se limitan las alcaldías a administrarlos, en cambio, los municipios tienen patrimonio propio.

Para ilustrar la evidente diferencia señalada en el anterior párrafo, el patrimonio de los municipios comprende "todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio."[276] También dentro del patrimonio municipal se incluye su hacienda, ésta es "el numerario [de recursos económicos] con el que cuenta la municipalidad para proveer su propia existencia y para atender sus funciones."[277] Como se puede observar, las demarcaciones territoriales no poseen un patrimonio porque solo administran el de la capital federal, y tampoco poseen una hacienda, la anterior situación merece otro comentario, el cual se manifestará al estudiar el artículo 55 de la Constitución de la Ciudad de México en posteriores párrafos.

---

[275] Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, de 4 de mayo de 2018, con última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, de 12 de octubre de 2018, Congreso de la Ciudad de México. [En línea] https://congresociudaddemexico.gob.mx/archivo-5866b6f1bd3e15fb0d4df6104dc9893f147fb7b4.pdf [20 de marzo de 2019, 15:00 horas].

[276] Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, p. 377.

[277] *Íd.*

Como última observación a las competencias exclusivas del alcalde, está la de prestación de los servicios públicos en alumbrado público, limpia y recolección de basura, poda de árboles, regulación de mercados y pavimentación; en su comparativa con los servicios públicos que se prestan en los municipios, establecidos en los incisos de la fracción III, del artículo 115 de la Constitución federal, existe un par de diferencias significativas, una de ellas corresponde en agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales (competencia ejercida de forma coordinada con el Gobierno central de la Ciudad de México); y la que respecta al rubro de seguridad pública.

La competencia de brindar seguridad pública a los municipios no solo se establece en el inciso h), fracción III, del artículo 115 constitucional federal, porque además, se le reconoce en el noveno párrafo del artículo 21 del mismo ordenamiento, precepto que también faculta a las entidades federativas y a la federación en materia de seguridad pública, en sus respectivas competencias. Dicho párrafo no hace ninguna mención respecto a las alcaldías, por esa razón, estos órganos político-administrativos no ejercen directamente acciones en materia de seguridad pública, al no tener constitucionalmente la competencia en dicha materia.

Es turno de revisar algunas de las competencias de los alcaldes que ejercerá de forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México, entre las cuales existen algunas relevantes para ser comparadas con las que se ejercen en los municipios.

La primera es elaborar los proyectos de presupuestos de egresos y el calendario de ministraciones (la agenda de entrega de recursos), para someterlo a la aprobación del concejo.

Las siguientes competencias son en el ramo de asuntos jurídicos, la primera de ellas, es la de administrar los Juzgados Cívicos y de Registro Civil, y la segunda, corresponde a solicitar a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, la expropiación total o parcial de bienes de propiedad privada por considerarlos de utilidad pública. Estas competencias merecen una atención especial que se describen en los siguientes párrafos.

Sobre la primera competencia, el comentario va en el sentido de que los Juzgados Cívicos cumplen con una tarea similar a la que realizan los juzgados de la justicia

municipal. Los Juzgados Cívicos tienen como actividades principales: la conciliación, y la implementación de las sanciones administrativas establecidas en la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, del 29 de diciembre de 2017 (según el tercero transitorio de su publicación, inició su vigencia el 5 de diciembre de 2018).[278]

La justicia municipal por su parte, dirime conflictos en los siguientes ámbitos: civil, en casos de menor cuantía; penal, cuando se trate de delitos no graves; administrativo, en el supuesto de imposición de sanciones por violación a las normas municipales, así como de conflictos entre las autoridades municipales y particulares; y de conciliación. Los jueces que resuelven en las materias civil y penal tienen el carácter mixto, pues son competentes para atender ambas materias. La denominación de los jueces en el caso de la materia administrativa puede variar, como por ejemplo *juez cívico* o *juez calificador*.[279]

La particularidad de la justicia municipal es que intervienen en algunos municipios, las autoridades del ayuntamiento en la elección de los jueces que integran los juzgados municipales, como pueden ser: la designación a través de la propuesta de jueces que hacen los ayuntamientos al Tribunal Superior de Justicia para que éste los apruebe, o por elección directa de los mismos órganos político-administrativos. Existen otros procesos de designación como el nombramiento exclusivo de jueces municipales por parte del Tribunal Superior de Justicia, y la elección popular.[280]

Por último, cabe mencionar en este estudio comparativo de la justicia municipal, que en el caso de los jueces cívicos de la Ciudad de México, quien los designa es el titular del Poder Ejecutivo de la capital federal, según la fracción II, del artículo 8 de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, y respecto a la designación de los jueces que resuelven en las materias civil de menor cuantía y penal de delitos menores, será

[278] *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Vigésima Época, No. 229, del 29 de diciembre de 2017. [En línea] http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/d2aeb5829a3183e786d040e3c7186681.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[279] *Cfr.* Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, pp. 166 y 167.

[280] *Cfr.* Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, 3ª. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 353. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/948/17.pdf [29 de abril de 2018, 23:00 horas].

el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, de acuerdo con el numeral 11, del apartado E, del artículo 35 de la Constitución de la capital federal.

La siguiente competencia coordinada a analizar es derivada del reconocimiento de la capacidad de adquisición de bienes raíces a los municipios, competencia establecida en el párrafo primero de la fracción VI, del artículo 27 de la Constitución general, que en relación con el segundo párrafo de ese mismo numeral y fracción, se le permite hipotéticamente emitir declaratorias de utilidad pública y decretar expropiaciones de bienes raíces o propiedad privada de acuerdo con la legislación del congreso de su estado. Se expresa "hipotéticamente" porque los municipios están limitados a solo solicitar al gobernador del estado la expedición de la declaratoria de utilidad pública y efectuar la expropiación.

La última idea del anterior párrafo, es la misma situación de las demarcaciones territoriales, solo que en éstas no está reconocida constitucionalmente la capacidad de adquisición de bienes, de esta forma no hay manera de que a través de una ley que expida el Congreso de la Ciudad de México pueda adquirir bienes, por el contrario, los municipios tienen ese reconocimiento constitucional, pero las leyes de su respectivo estado solo los limitan a través de sus ayuntamientos, a pedir al gobernador la expedición de la declaratoria de utilidad pública.[281]

Las últimas competencias a analizar de forma comparativa, son las que ejerce el alcalde de manera subordinada ante el Gobierno de la Ciudad de México, la primera de ellas es la de participar en la elaboración, planeación y ejecución de los programas del Gobierno de la Ciudad de México, que tengan efectos en la demarcación territorial, que en contraste con los municipios, los ayuntamientos elaboran su propio Plan de Desarrollo Municipal, documento más amplio que el programa que realizan en conjunto las alcaldías y el Gobierno central de la Ciudad de México, ya que un programa de gobierno se deriva de un plan de desarrollo. Para precisar en qué consiste un plan de

[281] *Cfr.* Salazar Abaroa, Enrique Armando, "El municipio y la expropiación", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El Estado y el Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo*, México, núm. 34-35, mayo-diciembre de 1989, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., pp. 69 a 71. [En línea] https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/download/24792/22239 [29 de abril de 2018, 23:00 horas].

desarrollo y un programa de gobierno, se invita al lector a remitirse a la página que indica la nota al pie.[282]

Por último, como competencias subordinadas sujetas a análisis, son las correspondientes en materia de seguridad pública, cabe recordar que no es una materia que constitucionalmente se le reconozca a las demarcaciones territoriales, es por eso que se limitan a lo siguiente:

- Disponer de la fuerza pública básica en tareas de vigilancia, para ello deberá atender el Gobierno de la Ciudad de México, las solicitudes que le hagan las alcaldías.
- Proponer y opinar previamente, respecto a la designación, desempeño y remoción de los mandos policiales que correspondan a la demarcación territorial.
- Ejercer funciones de supervisión de los mandos de la policía preventiva.
- Presentar informes o quejas que se tengan sobre la actuación y comportamiento de los cuerpos de seguridad para su remoción.

El último apartado del artículo 53, es referente a reglas generales de los concejos, en dicho apartado puede observarse nuevamente, una clara división de funciones entre los dos órganos de las alcaldías.

Las principales funciones de los concejos de las alcaldías son deliberativas y de control, lo anterior se confirma en el numeral 1, el cual indica que los concejos “son los órganos colegiados electos en cada demarcación territorial, que tienen como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos”.

También se indica que los concejos serán presididos por el alcalde y que no deben ejercer funciones de gobierno y de administración pública, además, se mandata que deberán presentar un informe anual de sus actividades, el cual será público.

El numeral 2, determina que los requisitos para ser concejal son los mismos para ser alcalde, a excepción de la edad mínima, pues para este cargo es de dieciocho años.

[282] *Vid. Infra,* pp. 177.

Las atribuciones de los concejos están establecidas en el numeral 3, algunas son complementarias de las competencias asignadas al alcalde, y son:

- Discutir y aprobar con el carácter de bando las disposiciones generales que le envíe el alcalde.
- Aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, el cual se enviará al jefe de gobierno de la Ciudad de México para que éste lo integre en el proyecto de gastos de la capital federal y lo remita al Congreso de la Ciudad.
- Aprobar el programa de gobierno de la alcaldía, así como otros programas aplicables a su respectiva demarcación territorial.
- Revisar el informe anual de la alcaldía y los informes parciales sobre el ejercicio del gasto público y de gobierno.
- Opinar sobre usos de suelo, construcciones y concesiones de servicios públicos.
- Convocar al alcalde y a sus funcionarios directos para que rindan informes.
- Convocar a las autoridades de pueblos y barrios originarios, y comunidades indígenas, para ser escuchadas en las sesiones del concejo cuando se traten de asuntos que afecten a sus territorialidades.
- Convocar a sus residentes a participar en los mecanismos de participación ciudadana cuando se trate de obras de alto impacto en la demarcación territorial.

El siguiente artículo a estudiar es el 54, el cual introduce una nuevo órgano que funcionará principalmente para planear, coordinar, consultar, acordar y decidir en los asuntos que les competen como gobierno a las alcaldías y al Gobierno de la Ciudad de México. Este órgano denominado *Cabildo*, funcionará como consejo, en el cual se integrarán como miembros todos los alcaldes de las demarcaciones territoriales y el jefe de gobierno de la Ciudad de México, quien lo presidirá.

Las sesiones del Cabildo de la Ciudad de México, serán ordinariamente cada dos meses. En las sesiones existirá una “silla ciudadana”, que es la vía de participación en la que el ciudadano puede ser escuchado en las sesiones del Cabildo.

Dicho Cabildo es una particularidad específica de la capital federal respecto al resto de las entidades federativas. A pesar de que ya fue instalado el 3 de diciembre

de 2018,[283] su ejercicio y su utilidad aún no pueden ser evaluadas porque sólo se reporta una sesión celebrada, misma que fue la de su instalación.

El artículo 55 constitucional local de la Ciudad de México, corresponde al regulamiento de los recursos públicos de las alcaldías. El numeral 1, establece que los recursos de las alcaldías están sujetos a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, y que el Congreso aprobará los presupuestos de las demarcaciones territoriales.

De lo anterior, se puede identificar una gran diferencia respecto a la autonomía financiera de los municipios, ya que éstos (como se comentó en párrafos anteriores), dentro su patrimonio se incluye su hacienda, la que se forma a partir de las contribuciones exclusivamente municipales. La capacidad de captar recursos económicos por parte de los municipios está reconocida en la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución general, misma fracción que determina cuáles son los renglones tributarios que tomará el municipio para formular su proyecto de ley de ingresos y sea aprobado por el congreso del estado.[284]

La autonomía financiera de los municipios "es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda."[285] Por su parte, la única autonomía que en esta materia se le reconocen a las demarcaciones territoriales a través de sus alcaldías, es el ejercicio de los recursos que les ha asignado la hacienda pública de la Ciudad de México, así dispuesto en el numeral 2 del artículo sujeto a análisis.

El numeral 3, establece otra limitante a las alcaldías, al prohibirles el contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos, por el contrario, los municipios sí tienen la capacidad para contraerlos.

---

[283] "Instalan GCDMX y 16 alcaldías Primer Cabildo de la Ciudad de México", Boletín de comunicación del Gobierno de la Ciudad de México, 3 de diciembre de 2018, Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de México. [En línea] http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/instalan-gcdmx-y-16-alcaldias-primer-cabildo-de-la-ciudad-de-mexico [20 de marzo de 2019, 13:30 horas].

[284] *Cfr.* Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, pp. 379 y 380.

[285] *Ibíd.*, p. 191.

El numeral 4, mandata que las alcaldías recibirán recursos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías, cada año para destinarse en materia de infraestructura.

Por último, el numeral 5 presenta otra limitante de la personalidad jurídica reconocida a las alcaldías, pues determina que éstas podrán adquirir los bienes y servicios que sean necesarios, pero para que se efectúen las adquisiciones, deberá presentarse ante el Cabildo, un informe de la Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México, que presente mejores condiciones de costo, beneficio y condiciones de entrega respecto de las presupuestadas por las alcaldías. Se obliga a incluir en la adquisición, la participación de un testigo social.

La limitante que se señala, es en el sentido en que debe intervenir en el proceso de adquisición, la participación de un órgano central del Gobierno de la Ciudad de México, además, de que no se aclara a qué tipo de bienes (muebles o inmuebles) son susceptibles a adquisición, aunque esto podría ser aclarado por el párrafo primero de la fracción VI, del artículo 27 constitucional federal, donde no se mencionan a las demarcaciones territoriales como capaces para la adquisición de bienes raíces.

Otro cuestionamiento que surge, porque genera duda desde la redacción del analizado precepto, es saber de quién serán propiedad los bienes adquiridos, si de la demarcación o de la Ciudad de México como se indicó en párrafos anteriores. La respuesta a esta interrogante tal vez la tengan las futuras disposiciones legales que regularán dichas adquisiciones.

El último artículo constitucional local de la Ciudad de México, que regula a las alcaldías es el 56, específicamente en materia de participación ciudadana.

Los mecanismos de participación ciudadana para las alcaldías se encuentran previstos en el artículo 27 de la Constitución Política de la Ciudad de México, entre los mecanismos que se encuentran para el ciudadano son: participar en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de programas, políticas y presupuestos públicos; participar en las audiencias públicas deliberativas, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de controlarías ciudadanas, asamblea ciudadana, observatorios ciudadanos y presupuesto participativo.

El último mecanismo es el único que específica la Constitución de la Ciudad de México. El numeral 1, apartado B, del artículo 27, indica que el presupuesto participativo es el medio en que el ciudadano tiene “derecho a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo, al mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos”. Para conocer en que estriban los otros mecanismos de participación ciudadana, corresponderán aclararlos las leyes que los reglamenten.

Volviendo con el artículo 56, al final del numeral 1, se establece de la misma forma que en el Cabildo de la Ciudad de México, una “silla ciudadana” en las sesiones de las alcaldías.

El numeral 2 contiene un listado que menciona las formas de participación ciudadana enunciadas en el artículo 27 antes expuesto, las que deberán cumplir los miembros de las alcaldías, además, integra lo siguiente, también como obligaciones de las alcaldías: establecer mecanismos para la recepción y atención de peticiones, propuestas o quejas; realizar recorridos barriales con el objetivo de escuchar opiniones y propuestas para el mejoramiento de la demarcación y de los servicios públicos; presentar un informe público sobre el avance en el cumplimiento de su plataforma electoral; informar a los ciudadanos sobre obras, propuestas de cambio de uso suelo, presupuesto programado y gasto a ejercer; y por último, recibir las peticiones de los órganos de representación ciudadana al menos cada tres meses y en un periodo no mayor a quince días cuando el concejo lo defina como de urgencia.

El numeral 3, establece que el Instituto Electoral de la Ciudad de México definirá la división de las demarcaciones territoriales en unidades territoriales, esto con el objetivo de la participación y representación ciudadana, que va relacionado a lo que se indican en los siguientes numerales.

El numeral 4, determina que en cada unidad territorial habrá una asamblea ciudadana que se integrará por sus propios habitantes, y será como un órgano deliberativo, de control, información y vigilancia de las actividades que se desarrollen en la unidad territorial.

El numeral 5, menciona que en cada unidad territorial habrá un órgano de representación ciudadana, el cual será electo universal, libre, y directo, ante la

convocatoria que emita el Instituto Electoral de la Ciudad de México, y será integrado por nueve miembros con cargo honorifico.

Es necesario hacer esta intervención para señalar que surge la cuestión para entender si el órgano del numeral 4 (la asamblea ciudadana) es el que hace referencia el numeral 5 (órgano de representación ciudadana), porque no se indica cómo se integrará la asamblea ciudadana y se presta a la intuición de ser el mismo órgano, ya que también pueden tratarse de órganos completamente distintos, situación que podría aclararse cuando se emita la ley de participación ciudadana.

Finalmente, el numeral 6 establece que existirá una instancia ciudadana en la que se coordinaran los órganos de representación ciudadana, las alcaldías, y el Gobierno de la Ciudad de México. Dicha instancia será la vía de comunicación entre los órganos de representación ciudadana y los dos ámbitos gubernamentales administrativos de la capital federal, para informar sobre problemas que tengan los habitantes, así como proponer soluciones para el mejoramiento de los servicios públicos y sugerir nuevos.

CAPÍTULO IV
PODERES LOCALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México como entidad federativa, toma la misma división del poder público que posee la federación, atendiendo al pacto federal que tiene al ser parte del Estado federal mexicano, el fraccionamiento de este poder lo mandata la Constitución general en la fracción I, apartado A, del artículo 122 constitucional, y es reconocido en el primer párrafo del artículo 41, también de la ley fundamental, para su ejercicio en su régimen interior. La Constitución Política de la Ciudad de México contiene las reglas de la organización, integración, control y funcionamiento de sus poderes locales que en el presente capítulo se analizan.

Antes del análisis a los poderes de la Ciudad de México, se presentarán las características y funciones generales de los poderes de los estados de la federación, con el objetivo de observar que no existen diferencias entre los poderes locales de la capital mexicana con los del resto de las entidades federativas, considerando esta comparación como una ventaja para sostener la tesis de que la Ciudad de México es además de entidad federativa, un estado más de la federación.

4.1 Generalidades de los poderes de los estados de la federación

El fundamento constitucional de la división del poder público en los estados, se encuentra en el artículo 116 de la ley suprema federal, en este mismo artículo, sus fracciones I, II y III, establecen las normas generales que deben seguir las constituciones y leyes locales de cada entidad federativa, para la organización del titular del Poder Ejecutivo, las legislaturas y el Poder Judicial, respectivamente, esto no significa que la organización de los poderes de cada estado sea uniforme, sino que organizan individualmente sus poderes y se pueden encontrar diferencias de estado a estado en cuanto a las facultades, control e integración de sus poderes, según lo que disponga cada Constitución local.

4.1.1 Poder Legislativo de los estados

4.1.1.1 Características generales

Entre las características generales de las legislaturas de los estados, destacan su carácter unicameral, su integración por diputados electos por mayoría relativa y representación proporcional, la celebración de dos periodos ordinarios de sesiones por cada año de ejercicio, y autonomía. Aspectos a los que se les alude a continuación.

a) Unicameral

En los inicios del Estado federal mexicano, algunas de sus entidades federativas poseyeron un Congreso bicameral, siendo éstas Durango, Oaxaca y Veracruz. Existieron otros casos excepcionales como el de Jalisco y Yucatán que contaban con una Cámara de Diputados y un Senado, reconociendo en sus constituciones a un Congreso unicameral.[286]

El Senado local fue "como [un] órgano auxiliar y de consulta del gobernador, con funciones similares a las que las constituciones estatales confiaban a los llamados consejos de gobierno o juntas consultivas,"[287] función que atiende al origen del bicameralismo local en los Estados Unidos de América, en el cual "en varias colonias existió un pequeño consejo del gobernador, además del cuerpo representativo popular".[288]

En la actualidad, los treinta y un congresos de los estados se constituyen por una sola cámara legislativa de representantes.

---

[286] *Cfr.* Madrazo, Jorge, *Reflexiones Constitucionales*, México, Porrúa, 1994, pp. 128 y 129.
[287] *Ibíd.*, p. 129.
[288] Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, 3ª. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 304. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/948-derecho-constitucional-y-administrativo-de-las-entidades-federativas-3a-ed [8 de mayo de 2018, 15:00 horas].

b) Integración

Por las dos formas de representación legislativa que mandata el párrafo tercero de la fracción II, del artículo 116 constitucional, para la integración de los congresos locales, se clasifican a los diputados en distritales y plurinominales, sin que esto signifique que haya una desigualdad entre ellos, y quienes deben cumplir como representantes populares de la misma forma.

También la Constitución general establece el número mínimo de representantes que debe existir en cada legislatura estatal, conforme al número de habitantes de su respectiva entidad federativa.

Los diputados distritales son aquellos que fueron elegidos por mayoría relativa, es decir, los que resultaron ganadores, ya sea de forma independiente o postulado por partido político o coalición, al obtener mayor cantidad de votos que sus adversarios sin importar si haya obtenido la mayoría absoluta (50% más uno) en el distrito electoral uninominal correspondiente, forma en que se divide un territorio para la elección de representantes populares conforme al número de habitantes.

Los diputados plurinominales o de representación proporcional, son aquellos designados por listas en orden de preferencia de aspirantes, presentadas por los partidos políticos, las que competirán en la circunscripción electoral que establezca el organismo electoral, esta circunscripción por lo regular ocupa más espacio territorial que los distritos electorales.

En el sistema electoral mexicano, al votar por el partido político del candidato de diputación distrital, también se está votando por la lista que el partido político presentó para ocupar las diputaciones plurinominales, la selección de éstos se atiende a la fórmula matemática que emite el organismo electoral.

La representación proporcional significa la representación de las minorías y un auténtico Congreso heterogéneo, pues se representan a aquellas personas que votaron por un partido político que no obtuvo la mayoría frente a sus competidores.[289]

[289] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 291 a 294. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/14.pdf [8 de mayo de 2018, 15:00 horas].

Las constituciones estatales determinan el número de curules a ocupar por elección de mayoría relativa y por la representación proporcional, la tendencia en todos los estados es que hay mayor número de diputados distritales que plurinominales.

En opinión del sustentante, la representación electa por mayoría relativa, debe dejar de existir, porque se presentan casos en que la ciudadanía no conoce a sus diputados distritales y en menor medida a qué partido los postuló, además, que cuando se acude a las urnas al tomar la decisión, se sufraga con mayor voluntad por el partido político, que particularmente por el candidato.

Finalmente, se debe tocar el tema de la elección consecutiva de los diputados de cada estado, en hasta por cuatro periodos consecutivos, así lo definió el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 116 constitucional, conforme a la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014.[290] Con ello, la duración en el encargo de un legislador puede ser mayor a tres años, lapso que generalmente cumplen los legisladores locales.

Para que la reelección sea efectiva, debe regirse por las siguientes condiciones: el diputado deberá ser postulado por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hayan postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su encargo. Estas condiciones dejan sin oportunidad a los diputados que hayan sido electos por la vía de la candidatura independiente, continuando con el favorecimiento a los partidos políticos, en detrimento de aquellos electores que optarían nuevamente por un candidato sin partido.

[290] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCCXXV, No. 6, del 10 de febrero de 2014. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130234_2.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

c) Celebración de dos periodos ordinarios de sesiones

Anteriormente hubo legislaturas locales con sólo un periodo ordinario de sesiones,[291] en la actualidad ya no existen tales excepciones, por lo que los congresos estatales sesionan en dos periodos ordinarios en cada año de ejercicio legislativo.

En los periodos de recesos, se instala la Comisión o Diputación Permanente, términos indistintos que toman las constituciones locales para referirse a aquél órgano que se encargará de los asuntos que le encomiende la Constitución del estado, mientras se vuelve a iniciar un nuevo periodo ordinario. Dicha Comisión "se integra con diputados de diferentes partidos en proporción a su número en el seno del Congreso."[292]

d) Autonomía

Para explicar esta característica, el investigador Daniel Armando Barceló Rojas, quien se ha dedicado al estudio constitucional de las entidades federativas y ha difundido sus trabajos en las obras publicadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, auxilia a la presente investigación para comprender lo que se entiende por la autonomía del Congreso, al respecto, afirma:

> *"La Constitución Estatal señala las funciones del Poder Legislativo, pero también dispone un conjunto de protecciones para que los legisladores individualmente considerados y todo el órgano colegiado que integran –el Poder Legislativo- puedan desempeñar sus funciones sin intromisiones indebidas del Poder Ejecutivo o de personas o grupos de la sociedad civil, protección que la doctrina identifica como 'autonomía del Congreso' o 'autonomía parlamentaria'."*[293]

Con esta idea se comprende que la autonomía se da con las prerrogativas que sirven para la protección de las funciones que ejercen los congresos locales.

---

[291] Véase en Madrazo, Jorge, *op. cit.*, p. 138, y Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, pp. 317 y 318.
[292] Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, p. 330.
[293] *Ibíd.*, p. 312.

El mismo autor clasifica estas prerrogativas en corporativas, las cuales son aplicadas para la legislatura como órgano; y las individuales, otorgadas a cada uno de los legisladores,[294] para éstos son la inmunidad parlamentaria y la inmunidad procesal penal, la primera es aquella inviolabilidad de sus opiniones en el ejercicio de su encargo, y la segunda es relativa, porque para retirarla se requiere de la declaración de procedencia emitida por el Congreso del estado para iniciar el proceso penal en contra del diputado a quien se acusa.[295]

A las prerrogativas corporativas las clasifica de la siguiente forma:[296]

- Autonomía en estricto sentido. Refiriéndose a que exclusivamente el mismo Congreso se otorga internamente su propia legislación orgánica, es decir, que no participa el gobernador en ningún momento en el proceso legislativo, ni para su promulgación ni publicación.
- Autogobierno. Es la gestión que realiza como órgano colegiado para cumplir con sus obligaciones constitucionales, a través de sus:

  - Órganos de gobierno, compuestos por la Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política.

  - Órganos de funcionamiento, como lo son el Pleno, Comisiones Ordinarias y Especiales, Comités, Grupos Parlamentarios y la Comisión o Diputación Permanente.

  - Órganos de apoyo de la labor parlamentaria, comprendiendo la Auditoría, Entidad u Órgano Superior de Fiscalización; y la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y Administrativos.
- Autonomía administrativa. Aquella que ejerce para proveerse de los recursos humanos y materiales para la realización de sus trabajos, como por ejemplo, emplear a sus propios funcionarios públicos y celebrar contratos de obras y

[294] *Ibíd.*, p. 313.
[295] *Cfr.* Altamirano Dimas, Gonzalo (coord.), *Fuero Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, LX Legislatura, 2007, pp. 13 y 14. [En línea] http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1660/Fuero_Constitucional.pdf?sequence=1&isAllowed=y [8 de mayo de 2018, 17:00 horas].
[296] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, pp. 313 a 322.

servicios para el fin del cumplimiento de su encargo. Se incluye también en este tipo de autonomía, el régimen disciplinario de los legisladores.

- Autonomía económica. Es por la cual el Congreso elabora y aprueba su propio presupuesto de egresos.
- Inviolabilidad funcional. Podría considerarse también como irresponsabilidad patrimonial, pues por medio de esta prerrogativa, el diputado se exime de la responsabilidad de ese tipo por su actividad parlamentaria.
- Inviolabilidad física del recinto parlamentario. Es la protección física del inmueble sede en el que se realizan los trabajos del Congreso, por lo que el presidente de la Mesa Directiva está facultado para ordenar el impedimento de acceder o la expulsión de individuos ajenos al poder legislativo local.

4.1.1.2 Funciones

La división de poderes flexible que posee el Estado mexicano accede a un sistema de frenos y contrapesos, lo que permite al poder legislativo, además de ejercer la función formal de legislar, el realizar otros tipos de funciones que en teoría se le conocen como materiales,[297] por ello se ha tomado como base la clasificación que hace el jurista Jorge Madrazo, porque parece la que mejor fracciona las atribuciones de las legislaturas,[298] la cual se ha modificado para actualizarla. Entre otros cambios realizados a dicha clasificación, está el intercambiar la categorización *orden electoral* que propone dicho autor, por *de participación federal*, que propone el sustentante.

[297] Celis Quintal, Marcos Alejandro, "El papel del poder judicial en el esquema de división de poderes de división de poderes de las entidades federativas", en Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, José Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 290. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/18.pdf [8 de mayo de 2018, 17:00 horas].

[298] Jorge Madrazo clasifica las funciones de las legislaturas locales en dos, de acuerdo con su fuente de origen: la Constitución federal y la local, de esta última se ha tomado su subclasificación para presentar las funciones generales de los congresos de los estados. *Cfr.* Madrazo, Jorge, *op. cit*., pp. 138 a 144.

Las funciones que generalmente realizan las legislaturas de las entidades federativas son legislativas, financieras, jurisdiccionales, administrativas, del orden municipal y de participación federal, las cuales se describen en los siguientes párrafos.

a) Legislativa

Esta función es la que realizan formalmente los órganos legislativos, de ahí su nombre, al ser quienes producen, modifican y abrogan las leyes que rigen en el estado. La particularidad en las legislaturas estatales o locales, es que deben atender a las materias que están facultadas para legislar, dicho de otro modo, aquellas que no están atribuidas al Congreso de la Unión, ya que las "competencias legislativas de la Federación pueden ser exclusivas, concurrentes y coexistentes; y las reservadas a los estados son aquellas excluidas de dicho elenco de competencias federales."[299]

Atendiendo lo anterior, las exclusivas son aquellas materias únicamente de competencia federal; las concurrentes o coincidentes "son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional",[300] como por ejemplo en materia de derecho de acceso a la información, establecida en el apartado A, del artículo 6º de la Constitución federal; y las coexistentes "son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas",[301] es decir, que las entidades federativas complementan las funciones que desarrolle la legislatura federal.

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión establecidas en el artículo 73 constitucional, han ido incrementándose, consta con señalar que ha sido el artículo más reformado con ochenta y un modificaciones (tomando en cuenta su última reforma publicada en el D.O.F., el 26 de marzo de 2019),[302] provocando que sean mayormente restringidas las materias competentes exclusivas para las legislaturas locales.

---

[299] Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, p. 304.

[300] *Cfr.* Carpizo, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", *Los sistemas federales del continente americano*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, p. 486. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1972/68.pdf [26 de octubre de 2018, 18:00 horas].

[301] *Íd.*

[302] *Cfr.* Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, Compilación Cronológica de sus Modificaciones, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea]

La creación, modificación o abrogación de leyes no se daría sin la existencia de una iniciativa de ley, con la cual se principia el procedimiento legislativo, para ello existen sujetos con facultad de iniciar leyes en los congresos locales, éstos son:[303]

- El gobernador del estado.
- Los diputados del Congreso.
- Los ciudadanos, en un cierto número de la lista nominal de electores, con el procedimiento que dicte la Constitución y leyes locales. Esta iniciativa es la que se conoce como *iniciativa popular*.
- El Poder Judicial en los asuntos de su competencia.
- Los ayuntamientos.
- Los organismos constitucionales autónomos en el ámbito de su competencia.

Generalmente, se conoce el procedimiento legislativo federal, el cual transita por dos cámaras, para el caso de la producción legislativa unicameral, el investigador Máximo Gámiz Parral, lo sintetiza de buena forma, el cual es el siguiente:

> *"a) La presentación de iniciativa por alguno de los facultados para tal efecto. b) Dar cuenta al pleno de la presentación de la iniciativa y turnar para dictamen a la comisión permanente de la legislatura que corresponda, según la materia de la iniciativa. c) Estudiar y analizar por parte del integrante o integrantes de la comisión el contenido de la iniciativa y concluir con un dictamen que puede tener como puntos resolutivos: 1) proponer la aprobación de la iniciativa tal como se presentó; 2) proponer la aprobación de la iniciativa, pero con modificaciones, y 3) proponer la no aprobación de la iniciativa. d) Presentar a consideración del pleno legislativo el dictamen presentado por la comisión, dándose lectura al mismo. e) Después de la segunda o tercera lectura, según lo que establezca la ley orgánica del congreso de que se trate, poner a discusión del pleno legislativo el contenido del dictamen. f) Discutido lo suficientemente el dictamen, pasarlo a votación al pleno. g) Según el resultado*

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2019-03/CPEUM-073_0.pdf [27 de marzo de 2019, 22:00 horas].

[303] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, p. 340.

de la votación, pasarlo o no al Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación en el periódico oficial."[304]

La votación necesaria para la aprobación de las leyes que emite cada Congreso local, es diferente dependiendo de que se traten de legislaciones ordinarias o de aquellas que necesitan de una mayoría calificada para su aprobación, éste procedimiento dificultado de reforma, está incluido en algunas constituciones de los estados o en las leyes orgánicas de su Poder Legislativo, con el objetivo de garantizar la pluralidad política y de representación, para evitar que un partido político con mayoría en la Legislatura, pueda alterar a su favor los ordenamientos jurídicos de organización del mismo poder o incluso del Poder Ejecutivo; también tiene como propósito garantizar la autonomía de los organismos constitucionales autónomos.[305]

Estas leyes que necesitan de un procedimiento dificultado de reforma son conocidas como *leyes de desarrollo constitucional*, que no deben confundirse con la propia Constitución, pues ésta requiere de otros requisitos como se verá enseguida.

Las reformas a la Carta Magna local, también se inician por una iniciativa de ley y sigue el mismo procedimiento productivo de una legislación ordinaria hasta el momento de su aprobación, etapa en la cual participa el poder reformador de la Constitución, integrado por el Congreso del estado y los ayuntamientos de los municipios.[306]

Dentro del proceso legislativo, existe la figura de democracia semidirecta del referéndum, reconocida en varias de las constituciones estatales para la participación de la ciudadanía en la aprobación o rechazo a las reformas de leyes y de la Constitución del estado, es decir, que la sociedad civil a través de sus electores, forma parte de la maquinaria legislativa y del poder reformador de la Constitución, respectivamente, sólo para las materias que la ley fundamental local permite, además, que deben cumplirse las reglas para que el referéndum sea vinculante, tales como un

[304] Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, p. 319.
[305] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit*. pp. 360 y 361.
[306] *Ibíd.*, p. 304.

porcentaje mínimo de la participación ciudadana y el voto mayoritario para la aprobación o rechazo a la reforma legal o constitucional, según sea el caso.[307]

b) Financiera

El Congreso del estado es quien tiene la potestad de fijar los ingresos y egresos de la entidad federativa, mediante la aprobación de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos que les envía el titular del Ejecutivo, el Poder Judicial, los ayuntamientos y los organismos constitucionales autónomos, con la finalidad de echar a andar el aparato gubernamental y satisfacer las necesidades que por derecho tienen los gobernados.

Dentro de la función financiera, también se encuentra la revisión de la Cuenta Pública, a través de la cual se vigila que el gasto realizado por los órganos del estado se adecúe a los proyectos de egresos aprobados por la misma cámara legislativa, esta revisión la realiza la Auditoria, Entidad u Órgano Superior de Fiscalización; términos indiferentes para nombrar al órgano con autonomía técnica y de gestión dependiente del Poder Legislativo.

Además de auditar la Cuenta Pública, el órgano fiscalizador como "complemento […] tiene competencia para exigir responsabilidad penal y el resarcimiento del tesoro público a un funcionario cuando detecta que éste ha desviado el presupuesto público del fin aprobado por el Congreso."[308]

El titular de esta dependencia fiscalizadora, lo elige la Legislatura del estado por mayoría calificada.[309]

Por último, como función financiera está la autorización de la celebración de empréstitos tanto de los ayuntamientos como de la Administración Pública del estado, a través del gobernador.[310]

[307] *Ibíd.*, p. 358.
[308] *Ibíd.*, p. 331.
[309] *Ibíd.*, pp. 306 y 307.
[310] *Cfr.* Madrazo, Jorge, *op. cit.*, pp. 141 y 143.

c) Jurisdiccional

En esta época se han ido eliminando en algunas legislaturas estatales, la inmunidad procesal penal, o lo que se conoce coloquialmente como *fuero*, prerrogativa que poseen algunos servidores públicos para que en función de su gestión no se le pueda iniciar un proceso penal hasta que el Congreso del estado se lo retire mediante una declaración de procedencia.

En los congresos de las entidades federativas que no han eliminado el fuero, tienen como función jurisdiccional, erigirse en jurado de acusación y de sentencia para dictaminar la declaración de procedencia en contra del funcionario público, que con el goce de sus garantías procesales, ha sido acusado por responsabilidad penal.[311]

Otra de las funciones jurisdiccionales que ostentan las legislaturas locales, es sustanciar el juicio político con el que se le imputa a un funcionario público de alto rango de los tres poderes y de los organismos constitucionales autónomos del estado, por responsabilidad política, es decir, que por sus actos u omisiones hayan afectado los intereses públicos fundamentales y su buen despacho o por violar gravemente la Constitución y leyes locales.[312]

Los congresos de los estados, también proceden después de la declaración de juicio político que haga la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de legisladores, el titular del Poder Ejecutivo, los titulares del Poder Judicial y de los organismos constitucionales autónomos locales que pertenezcan a su entidad respectiva, y hayan violado gravemente la Carta Magna y leyes federales, o por haber manejado indebidamente los recursos federales. Para este caso y el del anterior párrafo, la sanción corresponde a la destitución e inhabilitación del funcionario público, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución federal.

Por último, otra función jurisdiccional que ejerce el Poder Legislativo local, es la de resolver los conflictos que se den entre el gobernador y el Tribunal Superior de Justicia del estado.[313]

---

[311] *Ibíd*., p. 142.
[312] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, p. 300.
[313] *Cfr.* Madrazo, Jorge, *op. cit.*, p. 142.

d) Administrativas

Son diversas las funciones que se consideran como administrativas, por ello, se enlistan a continuación:

- Autorizar al titular del Ejecutivo y a los ayuntamientos para ejercer actos de dominio sobre los bienes inmuebles pertenecientes al estado y a los municipios, respectivamente.[314]
- Determinar la división territorial política, administrativa y judicial de la entidad federativa.
- Aprobar los convenios (antes de someterlos al Senado de la República), que fijen los límites territoriales de la entidad federativa con sus estados vecinos.
- Cambiar de forma provisional la residencia de los poderes estatales.
- Conceder licencia al gobernador.[315]
- Designar a los funcionarios superiores de los organismos constitucionales autónomos del estado,[316] a excepción del organismo público electoral local, ya que su integración la realiza el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, según el último párrafo del Apartado C, fracción V, del artículo 41 constitucional.
- Designar a los magistrados que integrarán el Tribunal Superior de Justicia del estado.[317]
- Ratificar algunos titulares de las dependencias de la Administración Pública local.
- Designar al interino o sustituto, según sea el caso, del titular del Poder Ejecutivo, por falta absoluta.

e) Del orden municipal

Éstas son las funciones que el Poder Legislativo local tiene con los municipios, las cuales por lo general, son para reglamentación y control de los municipios. Las

[314] *Cfr.* Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, p. 306.
[315] Esta función y las tres que le anteceden son propuestas por Jorge Madrazo. *Cfr.* Madrazo, Jorge, *op. cit*., p. 144.
[316] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, p. 310.
[317] Jorge Madrazo ubica esta función en las "Facultades, jurisdiccionales, judiciales o relativas al poder judicial". *Cfr.* Madrazo, Jorge, *op. cit.*, p. 142.

fracciones I, II y III, del artículo 115 constitucional, determinan las siguientes cinco atribuciones, las últimas dos son propuestas por Jorge Madrazo:

- Suspender o revocar el mandato de funcionarios municipales.
- Suspender o declarar que han desaparecido los ayuntamientos.
- Designar concejos municipales que concluirán el periodo constitucional que hayan dejado los ayuntamientos que han sido declarados desaparecidos.
- Expedir las bases normativas para que los ayuntamientos expidan sus bandos de policía y ordenanzas municipales.
- Aprobar la coordinación y asociación entre municipios para la prestación de servicios públicos.
- Crear nuevos municipios dentro de los límites de los existentes.
- Resolver conflictos por cuestión de límites territoriales entre ayuntamientos.[318]

f) De participación federal

Las legislaturas estatales poseen dos facultades en la intervención de las reformas constitucionales federales, una referida al derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión, con la que se puede iniciar un decreto de reforma para la modificación, adición o derogación de algún precepto constitucional, como lo determina la fracción III del artículo 71 de la Constitución general; y la otra en la que debe aprobar o no el proyecto de reforma constitucional que ha sido admitido por las cámaras legislativas federales, una facultad muy limitada porque no puede realizarle modificaciones al proyecto.[319]

La facultad de iniciativa para las legislaturas locales ante el Congreso de la Unión, prevista en la fracción y artículo anteriormente citados, no se limita solo para iniciar reformas de la Constitución como se ha expuesto, sino que también aplica para crear, modificar o abrogar leyes generales.

Como participación federal, los congresos locales también tienen la atribución de ser oídos sobre la erección de un nuevo estado de la federación, cuando se trate de una afectación a su territorio para constituir a la nueva entidad federativa, de acuerdo

[318] *Cfr.* Madrazo, Jorge, *op. cit.*, p. 143.
[319] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, p. 362.

con el número 3º, fracción III, del artículo 73 constitucional federal; y también la de ratificar la resolución afirmativa de la erección del nuevo estado que haga el Congreso de la Unión, como lo determinan los números 6º y 7º de la misma fracción y artículo anteriormente mencionados.

4.1.2 Poder Ejecutivo de los estados

4.1.2.1 Características generales

El sistema presidencial, la titularidad del Poder Ejecutivo unipersonal, el principio de la no reelección absoluta y ser funcionario federal el titular del órgano ejecutivo del estado, son las características que generalmente poseen los poderes ejecutivos locales, las que se explican a continuación.

a) Sistema presidencial

La regla general de establecer un sistema presidencial para el gobierno de los estados, se encuentra de forma implícita en el artículo 116 constitucional, al determinar la manera en que debe dividirse el poder público para su ejercicio. El jurista Daniel Armando Barceló Rojas, encuentra dos puntos de esta implementación, el primero es que el titular del Poder Ejecutivo o gobernador del estado sea electo popular y directamente, y por separado de la elección del Poder Legislativo; y segundo, que el gobernador sea electo para un transcurso determinado, sin que se comprometa de por medio su encargo por una cuestión de confianza que le brinde el Congreso.

En este par de puntos, se observa el énfasis en la separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que en un sistema presidencial está más marcada esta división clásica de poderes en comparación con un sistema parlamentario, en el que tanto el Poder ejecutivo y el Legislativo se encuentran de alguna manera juntos. Para ilustrar esta situación, se cita al autor antes mencionado, para dilucidar como se configuran estos poderes en un sistema parlamentario desde su designación: “El

pueblo vota por los diputados de los diferentes partidos, y el partido que obtiene un número mayor a la mitad más uno de los miembros de la cámara tiene el derecho a 'formar gobierno', es decir, de nombrar de entre los diputados recién elegidos al presidente del gobierno estatal."[320]

La siguiente etapa después de que el Poder Legislativo ha elegido al presidente del Gobierno estatal o primer ministro, como generalmente se le conoce, sirve para ilustrar el segundo punto al que se refiere el mismo autor, quien menciona lo siguiente: "En el sistema parlamentario se entiende que al votar el Parlamento por el presidente de gobierno y por los nombramientos de los ministros, el Parlamento le otorga su 'confianza' al gobierno. Pero el otorgamiento de la confianza parlamentaria no es incondicional."[321]

Dicho investigador declara que "no es incondicional" la confianza que le entrega al Gobierno, ya que puede darse la situación de que el Parlamento le retire su confianza "por desacuerdo sobre políticas públicas importantes y en general por un mal desempeño gubernamental, lo que implica que el Parlamento ha de formar un nuevo gobierno."[322] Como se puede ver, la separación de poderes en un sistema presidencial es más distante y no hay un control tan efectivo del Poder Legislativo hacia el Gobierno.

b) Titularidad unipersonal

La titularidad del órgano ejecutivo del estado continúa con la regla general que ha dejado el presidencialismo en México, en el que se muestra predominante la figura del gobernador frente a los otros poderes, un efecto debido al carácter unipersonal de la dirigencia de la política y gobierno de las entidades federativas.

Este carácter determina que el gobernador representa la unidad de mando y decisión, es decir, que dicho funcionario delibera de forma personalísima decisiones, que si bien puede estar asesorado, tiene la última palabra para actuar en el gobierno del estado.

[320] *Ibíd.*, p. 256.
[321] *Ibíd.*, p. 257.
[322] *Íd.*

La unidad de mando también se refleja en la dirigencia de los órganos de seguridad del estado, la cual tiene como antecedente la "guardia nacional o milicia cívica, cuyo mando se confiaba exclusivamente a los gobernadores de los estados."[323] Proteger la autonomía y seguridad pública del estado fue el motivo para que los mandatarios locales poseyeran la dirigencia de elementos militares.[324]

c) Principio de no reelección absoluta

El titular del Poder Ejecutivo del estado a quien se le denomina *gobernador*, es designado por la vía del voto popular y directo de los ciudadanos de su respectiva entidad federativa para un periodo de seis años, de acuerdo con la fracción I, del artículo 116, de la Constitución general.

Para poder ser designado como gobernador del estado, cada una de las constituciones de los estados establece requisitos para postularse como mandatario local a través de los partidos políticos con registro local y nacional, así determinado por la fracción I, del artículo 41 de la Constitución federal, o por la vía de la candidatura independiente establecida en el Inciso e), fracción IV, del artículo 116, del citado ordenamiento supremo.

Los requisitos que generalmente se exigen para la postulación de candidatos a gobernador del estado, conforme a la fracción I, del artículo 116 constitucional, son los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, ser nativo del estado o tener residencia efectiva de más de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección, y tener mínimo treinta años cumplidos al día de la elección.

Otro requisito exigible para ser gobernador, es aquél que impide la reelección del titular del Poder Ejecutivo, que al igual que el presidente de la República, aquella persona que haya ejercido como gobernador por elección popular, así como provisional, interino o sustituto, no podrá ser nombrado como candidato aspirante a la gubernatura del estado, este requisito es el principio de no reelección absoluta.

[323] Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, p. 325.
[324] *Ibíd.*, pp. 325 y 326.

La no reelección absoluta es una característica particular del Poder Ejecutivo de los estados, al ser el gobernador el único funcionario que se le impide de cualquier manera volver a ocupar esa posición.

El establecimiento del principio de no reelección absoluta para ocupar la titularidad de la Presidencia de la República fue una aportación de Plutarco Elías Calles, pues con ella eliminó la entonces posibilidad de reelección del titular del Ejecutivo federal, en la que una vez transcurrido un periodo posterior al mandato, podía reelegirse, situación que fue aprovechada por su creador, Álvaro Obregón, quién gozo de ese derecho al ser reelecto para el periodo de 1928-1932, gobierno que no llegó a ejercer, debido a su asesinato, el 17 de julio de 1928.[325]

El principio de no reelección absoluta se amplió hacia los gobernadores de los estados, cuando Abelardo L. Rodríguez, como presidente interino, publicó el decreto de reforma constitucional el 29 de abril de 1933, que entre otros artículos, se modificó el artículo 115 para establecer dicho principio.[326] Actualmente, la cláusula de no reelección absoluta para los gobernadores de los estados se encuentra en la fracción I, del artículo 116 constitucional.

d) El titular del poder ejecutivo es un funcionario federal

De acuerdo con Máximo N. Gámiz Parral, los gobernadores de los estados, además de ser servidores públicos de su estado, también lo son en el ámbito federal al ser obligados por el artículo 120 de la Carta Magna federal, de publicar y hacer cumplir las leyes federales, esto debido al pacto federal al que se encuentran adheridos los estados de la unión mexicana.[327]

Para aclarar la situación que se menciona en el párrafo anterior, el citado autor describe la razón por la que el titular del Ejecutivo local debe dar cumplimiento a leyes que están fuera de su competencia:

---

[325] *Cfr.* Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, pp. 333 y 334.

[326] *Diario Oficial de la Federación*, Tomo LXXVII, No. 44, del 29 de abril de 1933. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130149.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].

[327] *Cfr.* Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, pp. 334 a 336.

"El orden jurídico federal se extiende y debe aplicarse a las propias entidades federativas que son las únicas que cuentan con una realidad territorial muy clara, a diferencia de la federación, cuya territorialidad abarca todas las circunscripciones de los estados. De allí que la aplicación y vigencia de las leyes locales se limite al ámbito espacial de la propia entidad, mientras que tratándose de las leyes federales el ámbito es el territorio de todos los estados."[328]

De lo anterior, se identifica lo que el citado jurista denomina como "responsabilidad política federal", que va relacionado con lo que se ha presentado en la exposición de la característica del gobernador como funcionario federal. Esta responsabilidad se refiere "fundamentalmente a supuestos tales como violaciones a las instituciones republicanas y federales."[329] Quiere decir, que se presenta la responsabilidad política federal cuando el mandatario local violenta el orden federal.

4.1.2.2 Funciones

La organización del Poder Ejecutivo se encuentra integrada de la siguiente forma: un gobernador electo popular y directamente, el gabinete, conformado por los secretarios de despacho nombrados por el mandatario local y algunos de ellos ratificados por el Congreso del estado, y por las unidades administrativas (dependencias y organismos descentralizados).

Como se puede ver, la composición del Poder Ejecutivo es amplia, pero la actividad de todo el órgano de administración del estado se dirige por el gobernador, a quien la Constitución del estado le deposita su ejercicio, atendiendo a las características del sistema presidencial que mandata la Constitución general, es por

[328] *Ibíd.*, p. 336.
[329] *Ibíd.*, p. 337.

ello, que las funciones y obligaciones que se presentarán a continuación, son aquellas que generalmente ostentan los titulares de este poder.

En ese sentido, las funciones que regularmente realizan los mandatarios locales son: la dirección general de política y gobierno, nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, iniciar leyes, vetar el proyecto de ley en el procedimiento legislativo, ejecutar las leyes que emita el Congreso del estado, y de forma optativa, iniciar el gobierno de coalición. Estas funciones son extraídas de lo propuesto por el jurista Daniel Armando Barceló Rojas.[330]

a) Dirección general de política y gobierno

El gobernador del estado es quien dirige el gobierno del estado, que apoyado de sus secretarios de despacho y otros funcionarios de alta jerarquía de la Administración Pública local, lleva a cabo acciones para la atención de la población con base en el Plan Estatal de Desarrollo y con la aplicación del Programa de Gobierno.

De acuerdo con el autor antes mencionado, el Plan Estatal de Desarrollo es la "ordenación racional de los recursos de todo tipo de que dispone el gobierno del estado para la consecución de fines sociales específicos, […] se dirige a estimular al sector privado y social para contribuir, junto con los poderes públicos, al logro de este fin."[331]

Por otra parte, el Programa de Gobierno "es sólo la parte del plan estatal de desarrollo que –por disposición de la Ley de Planeación- es de cumplimiento obligatorio únicamente para la administración pública organizada".[332]

Así que mientras en el Plan de Desarrollo se establecen metas específicas para el beneficio de la población del estado, en las que se invita la participación de la sociedad civil para la consecución de ellas con el apoyo del aparato gubernamental; el Programa de Gobierno es la vía de acción de la Administración Pública, la cual se guiará con el Plan Estatal de Desarrollo. La elaboración de éste es una atribución exclusiva del titular del poder ejecutivo.

[330] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, pp. 260 a 272.
[331] *Ibíd.*, pp. 262 y 263.
[332] *Ibíd.*, p. 263.

Finalmente, para cerrar la parte correspondiente a la función principal del poder ejecutivo estatal, el autor citado anteriormente, identifica tres puntos que ilustran en qué consiste la dirección política:

- Observar los problemas y aspiraciones sociales para mejorar la calidad de vida de la población.
- Elaborar un Programa de Gobierno en el que se inscribirán las acciones para solucionar la problemática social y complacer las aspiraciones del pueblo que ya ha identificado el Gobierno.
- Convencer al Poder Legislativo del estado para la aprobación de leyes y presupuestos que serán necesarios para cumplir con el Programa de Gobierno y que tendrá como efecto la satisfacción social.

b) Nombrar y remover a los miembros del gabinete

Al gobernador del estado, al poseer la unidad de mando, se le faculta para elegir a su grupo de trabajo que conformará el Consejo de Gobierno o gabinete, integrado por personas que serán cercanas a él, pues serán quienes lo apoyarán a ejecutar las políticas públicas en la materia a la que está destinada la dependencia a la que fueron designados, es por ello importante, que sean seleccionadas para esa tarea, personas que tengan conocimiento del área que se les encarga.

Estos colaboradores y consejeros inmediatos al gobernador, son quienes lo auxilian en la elaboración del Programa de Gobierno siguiendo al Plan de Desarrollo que se haya presentado, y también lo asisten en la formulación de paquetes de ley y proyectos de reforma para que el titular del Poder Ejecutivo local los inicie ante el Congreso del estado.

Algunos nombramientos que hace el mandatario local tienen que ser ratificados por el Poder Legislativo del estado, control interorgánico que realiza el Congreso hacia el gobernador para que se elijan a sujetos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, y que además, sean los adecuados conforme a su formación, experiencia profesional y solvencia moral.

Por último, la remoción de los miembros del gabinete es una atribución que se le otorga al gobernador, al ser el primer responsable de que se cumplan las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, de esta manera, si alguno de sus colaboradores no cumple con sus expectativas, el mandatario local puede destituirlo para nombrar a otro y éste continuar con las políticas públicas inscritas en el Programa de Gobierno.

c) Iniciar leyes, y de forma exclusiva las del presupuesto

El titular del Poder Ejecutivo local, para poder cumplir con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo, necesita de la aplicación de leyes que sean afines a su propuesta, es por ello que el gobernador posee la atribución de iniciar los proyectos de ley y de reformas constitucionales y legales.

La implementación de las políticas públicas conlleva gastos, así que el gobernador posee de manera exclusiva iniciar ante el Congreso local la propuesta de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del estado. De esta manera, el mandatario local puede priorizar mayores gastos que a su consideración puedan atender los problemas sociales que se hayan identificado.

d) Vetar proyectos de ley

Al final del proceso legislativo, entra la participación del titular del Poder Ejecutivo, justo cuando el Congreso local le envía el proyecto de ley o reforma aprobada, para que manifieste sus observaciones o en su caso sólo se mande a su publicación. El momento procesal del envío de observaciones a la Legislatura se le conoce como veto.

En un Estado constitucional, el veto es un mecanismo de protección para la Constitución de carácter político e interórgano, donde su primera función es controlar al Poder Legislativo para que no emita leyes que contravengan a la ley fundamental, no obstante, el Congreso puede superar el veto que le imponga el gobernador, al volver a aprobar el proyecto con una mayoría calificada, es decir, por las dos terceras partes de sus integrantes, de esta forma se le obliga al mandatario local a ordenar su publicación, sin embargo, no se encuentra desprotegida del todo la Carta Magna local, pues el gobernador puede impugnar la ley que considera como inconstitucional por vía

de una acción de inconstitucionalidad ante el Poder Judicial del estado, situación que se podrá ver en el análisis a dicho poder en el siguiente apartado.

e) Ejecución de la ley

Una vez que el Congreso del estado aprobó los proyectos de ley o reformas y con su publicación se vuelven normas vigentes, el gobernador se encarga de ejecutarlas o aplicarlas. La aplicación de estas leyes la realiza el mandatario local a través de la facultad reglamentaria, atribución exclusiva del titular del Poder Ejecutivo para "emitir normas jurídicas subordinadas a las leyes del Congreso denominadas reglamentos."[333]

Para comprender el alcance de estos reglamentos, el investigador Daniel Armando Barceló Rojas, define al reglamento como "la prescripción formal […] de aplicación particular o general, y de efecto futuro, diseñada para implementar o prescribir las leyes o políticas públicas."[334] Agrega, que para su validez necesitan de la firma del gobernador, el refrendo ministerial por el secretario de despacho correspondiente, entre otros requisitos emanados de la Ley de Procedimientos Administrativos.

La implementación de la ley a través de los reglamentos, es el fundamento de acción de la autoridad, así que para realizar las acciones materiales, se requiere de los actos administrativos, los cuales son atribución del gobernador efectuarlos, que "al igual que los reglamentos, deben llevarse a cabo de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos que establece sus requisitos esenciales."[335]

f) Optar por un gobierno de coalición

El gobierno de coalición se integró al derecho constitucional mexicano el 10 de febrero de 2014, al reformar la Constitución general, que entre otras modificaciones, adicionó la fracción XVII, al artículo 89 constitucional, en la cual se incluyó como una facultad

[333] *Ibíd.*, p. 272.
[334] *Íd.*
[335] *Íd.*

del presidente de la República, el optar por un gobierno de coalición.[336] Esta opción de gobierno ha servido como modelo para introducirlo en las constituciones de los estados, así que optar por un gobierno de ese tipo, es una atribución exclusiva para el titular del Poder Ejecutivo local.

Esta opción de gobierno fue introducida para combatir el problema del gobierno dividido. Este fenómeno se presenta cuando el partido político que postuló al gobernador electo, no obtiene una mayoría absoluta en el Congreso, lo que se traduce en una cansada lucha ante los partidos políticos de oposición para expedir las leyes y reformas necesarias para implementar el Programa de Gobierno del Poder Ejecutivo, legislaciones que pueden generarse o simplemente ser bloqueadas, y por lo tanto, nunca ser publicadas.

También optar por un gobierno de coalición significaría mayor legitimidad en el gobierno, para este caso, el jurista Daniel Armando Barceló Rojas, detalla lo siguiente:

> *"La opción por la coalición formal entre el partido en el gobierno y otros partidos políticos no sólo sirve para superar la situación descrita del gobierno dividido, sino que también permite resolver un problema de déficit de representatividad que se presenta en el contexto de los sistemas presidenciales de los estados consistente en que un gobernador –al elegirse por el principio de mayoría relativa- puede llegar al cargo con muy poco apoyo popular."*[337]

El "muy poco apoyo popular" al que se refiere el autor en la elección del gobernador del estado, en la que se haya definido por una mayoría relativa en la que probablemente una gran parte del electorado no votó por el ganador de los comicios, representa un problema en la legitimidad del mandatario local, que puede solucionarse con una implementación de gobierno de coalición, en el que podrán integrarse

[336] *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCCXXV, No. 6, del 10 de febrero de 2014. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130234_2.pdf [18 de octubre de 2018, 15:30 horas].
[337] Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, p. 269.

funcionarios de otros partidos políticos en el ejercicio del gobierno y cumplir con una mejor representación popular.

Hasta el anterior párrafo se han detallado algunas peculiaridades del gobierno de coalición, así que para su mejor entendimiento, el mismo investigador que se ha citado, concreta qué es un gobierno de coalición:

> *"El gobierno presidencial de coalición se caracteriza por la formalización en el seno del Congreso de un pacto que tiene como objeto central elaborar e impulsar un programa compartido de gobierno. Pero también el pacto implica la inclusión en el Gabinete del Poder Ejecutivo de miembros de los partidos políticos coaligados, en adición a los que militan en el partido en el gobierno, a quienes el gobernador les ofrece la titularidad de diversas secretarías o entidades descentralizadas."*[338]

Finalmente, se debe señalar que el gobierno de coalición dura sólo en el tiempo de existencia de la legislatura con la que se decidió trabajar en conjunto, y también puede disolverse por las causas que hayan inscrito en el pacto suscrito por el Poder Ejecutivo y Legislativo del estado, de acuerdo con el modelo ceñido en la fracción XVII, del artículo 89 constitucional.

4.1.2.3 Obligaciones

El gobernador del estado, además de atribuciones, posee obligaciones, ya que el mandatario debe responder al poder delegado por los habitantes con la rendición de cuentas.

Para la rendición de cuentas del gobernador, el Congreso del estado ocupa un gran papel, pues ante este órgano de la representación popular, tiene como obligación constitucional el informar, explicar y justificar las acciones de gobierno.

[338] *Ibíd.*, p. 270.

De acuerdo con Daniel Armando Barceló Rojas, la rendición de cuentas opera cada año de los seis en que dura el mandato del gobernador. En el transcurso de cada año, el Poder Ejecutivo ante el Legislativo, rinde cuentas por medio de sus dependencias a través de comparecencias ordinarias o extraordinarias de los secretarios de despacho ante las comisiones o el Pleno del Congreso.

El investigador citado, menciona la importancia de que la supervisión del Congreso se haga durante el ejercicio del gobierno: "Para lograr su objetivo, la rendición de cuentas se debe producir en tiempo real de ejecución de las leyes, presupuestos y programas, con el propósito de que en caso de que estén cometiendo errores de inteligencia de la política pública y de sus programas, o en su ejecución, éstos se rectifiquen oportunamente."[339]

Al final de la rendición de cuentas en "tiempo real", al momento de la conclusión del año a supervisión, el gobernador emite el informe de gobierno, en el cual "rinde cuentas del progreso del 'programa de gobierno', del plan estatal de desarrollo, del ejercicio del dinero público, y de los resultados sociales alcanzados."[340]

De esta manera, la rendición de cuentas cumple con la funcionalidad del sistema de frenos y contrapesos en un Estado constitucional, porque si de la información entregada por el gobernador del estado al Congreso local, éste no se encuentra satisfecho, puede responder con acciones que a su juicio permitirán un mejor ejercicio del gobierno, tales como pedir la destitución de un secretario de despacho, reformar o abrogar leyes cuestionables y dar prioridad de gastos en otras áreas al modificar el proyecto de presupuestos enviado por el titular del Ejecutivo local, lo que significaría darle otra dirección al Programa de Gobierno del Poder Ejecutivo estatal.[341]

[339] *Ibíd.*, p. 286.
[340] *Íd.*
[341] *Ibíd.*, pp. 285 a 287.

4.1.3 Poder Judicial de los estados

4.1.3.1 Funciones

A diferencia de los anteriores poderes presentados, en el caso del Poder Judicial local, es necesario describir primero su principal función: dirimir conflictos para el cumplimiento de la Carta Magna y la legislación estatal, ya que de esta potestad surge la justificación de las características generales que poseen los poderes judiciales de los estados, las cuales se expondrán en el siguiente apartado una vez que sea descrita esta atribución, y otras dos: la facultad de iniciativa y la de erigirse como jurado de sentencia en los casos en que el Congreso local determine que el órgano jurisdiccional del estado resuelva sobre el juicio político en contra de algún funcionario estatal.

a) Dirimir conflictos para hacer cumplir la Constitución y las leyes locales

En una sociedad, por lo regular, los detentadores del poder público y los gobernados, cumplen con sus derechos y obligaciones, así acatando a la Constitución y las leyes de manera espontánea, pero cuando no es así, el Poder Judicial interviene para proteger esos derechos y obligaciones establecidos en la ley fundamental y normas ordinarias locales, situación que sucede solo a petición de la parte agravada.

La parte agravada, quien reclama ante el Poder Judicial, puede tratarse de un particular en contra de otro particular (conflictos que se resuelven en los juzgados civiles, por ejemplo), de un particular en contra de los poderes del estado (juicio de amparo, como ejemplo), del poder público en contra de un particular (como por ejemplo, en materia penal), o de un poder del estado contra otro poder del estado (la controversia constitucional, como ejemplo).

A través de la resolución de estos conflictos, el Poder Judicial cumple con la protección de los derechos y libertades de las personas, y la división de poderes establecidos en la Constitución y leyes locales.

El Poder Judicial mediante su función formal de jurisdicción, resuelve los conflictos aplicando las leyes mediante el fundamento de éstas en el caso concreto que se le

pide resolver, a través de la sentencia que determine y ejecute para su cumplimiento.[342]

Como se comentó al inicio de este tema (funciones del Poder Judicial local), las características generales del órgano judicial de un estado se producen por la atribución antes descrita, de esta manera, vale advertir que en el siguiente apartado se podrá comprender más sobre dicha función al ampliar información sobre su ejercicio.

b) Iniciar leyes ante el Congreso del estado

Esta función generalmente es aplicable para el funcionamiento y organización de la administración de justicia, en otras palabras, para poder iniciar una nueva ley o reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial local.[343]

c) Erigirse como jurado de sentencia en juicio político

Algunos Tribunales Superiores de los estados, son quienes determinan la sanción al erigirse como jurado de sentencia, después de que el Congreso ha realizado toda la sustanciación del juicio político y declara que procede en contra de determinado funcionario al que se le ha acusado.[344]

Se ha decidido incluir esta función, al ser una atribución jurisdiccional especial de un control que originariamente es político.

4.1.3.2 Características generales

Como se ha comentado, la función principal de dirimir conflictos del Poder Judicial, es la que le otorga sus particularidades como poder, que son ser un órgano con múltiple jurisdicción, tener una organización descentralizada y piramidal, independencia, y poseer un órgano judicial materialmente administrativo.

[342] *Ibíd.*, pp. 370 a 373.
[343] *Cfr.* Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, p. 349.
[344] *Ibíd.*, p. 354.

a) Organización descentralizada y piramidal

Antes de iniciar con la descripción de esta característica, se deben conocer primero a los órganos que generalmente integran los poderes judiciales de los estados. El principal órgano en donde se deposita el ejercicio jurisdiccional para la aplicación de las leyes y la Constitución local, es el Tribunal Superior de Justicia, el cual puede funcionar en Pleno para resolver cualquier materia ordinaria o concurrente del estado, y en algunas entidades federativas, en el ramo constitucional.

En los poderes judiciales de los estados, en donde el Pleno del Supremo Tribunal estatal no tiene jurisdicción constitucional, se encuentra la Sala Constitucional que resuelve asuntos en materia constitucional local como Tribunal Constitucional.

También convergen las Salas del Tribunal Superior de Justicia, las cuales funcionan como un tribunal de apelación y solo conocen de una sola materia (civil, familiar, mercantil, laboral o penal), y finalmente se encuentran los juzgados de primera instancia, que solo les compete conocer de una sola materia y atienden en el distrito judicial de su competencia, es decir, en la circunscripción territorial que le indique la Ley Orgánica del Poder Judicial, respectiva.

Una vez introducida la forma en que se integran los poderes judiciales estatales, el siguiente punto es presentar la característica de su organización descentralizada. Antes de iniciar con la descripción de dicha característica, debe señalarse a manera de comparación, el funcionamiento colegiado que realiza el Poder Legislativo para ilustrar la organización descentralizada del Poder Judicial local, siguiendo este orden de ideas, el Poder Legislativo de forma conjunta necesita de la participación de un gran número de sus integrantes para producir su principal función: legislar; por el contrario, el Poder Judicial, como se ha observado, dentro su integración tiene distintos órganos jurisdiccionales para solucionar conflictos y hacer cumplir la Constitución y las leyes locales, los cuales no necesitan estar todos reunidos en un gran colegio para ejercer esa atribución, porque de manera individualizada ejecutan la función jurisdiccional.

Estos órganos jurisdiccionales, a su vez, pueden estar integrados o no colegiadamente, para el primer caso se encuentra el Pleno y las Salas del Tribunal Superior de Justicia, integrados por magistrados; y para el segundo, los juzgados integrados por un solo juez. A los órganos jurisdiccionales integrados por varios

individuos también se les conoce como *tribunales colegiados*, y aquellos que los integra un solo individuo como *tribunal unitario*.

Los juzgados son los órganos de primera instancia a quien acude cualquier persona que exige el cumplimiento de sus derechos, fundamentados en las leyes ordinarias y/o por la Constitución estatal; y los tribunales colegiados son aquellos que conocerán en segunda y hasta tercera instancia, a través de los recursos de apelación y revisión, respectivamente, y agregado a esto, son quienes emiten los precedentes mediante los que se interpretarán las leyes y la Constitución local, cuando el legislador no es claro y deben aplicar la norma. Cabe mencionar que cuando los precedentes son reiterados, se crea jurisprudencia, y por lo tanto, en términos de la ley respectiva, será obligatoria.

Ya que se ha anunciado sobre la potestad de los tribunales colegiados de sentar precedentes, es a partir de esta función que se da la segunda característica de la organización del Poder Judicial: organización piramidal, una forma de jerarquizar el orden en que deben aplicarse y cumplirse los precedentes judiciales, pues pueden existir diferentes criterios entre distintos tribunales para la interpretación de las leyes y de la Constitución, una situación que no garantizaría la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica de los gobernados, es por ello que la organización piramidal del Poder Judicial cumple para darle uniformidad a los precedentes judiciales.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia que se erige en Tribunal Constitucional, o la Sala Constitucional, según sea el caso, es quien ocupa la cúspide de esta organización piramidal, pues es quien interpreta en las resoluciones constitucionales; y en los poderes judiciales donde el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, ocupa el segundo lugar en la jerarquía piramidal, es el que interpreta cuestiones de legalidad, además, que también resuelve a través de la contradicción de tesis, cuando existen criterios que discrepan en la interpretación legal que hayan sentado las Salas del Tribunal Superior de Justicia.

Atendiendo al orden de la jerarquía de la organización piramidal del Poder Judicial local, se establece que los juzgados de primera instancia y las Salas del Tribunal Superior de Justicia, están obligados a aplicar los precedentes jurisprudenciales que emitan el Pleno y/o la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, cuando se

enfrenten a un caso concreto y puedan resolver fundamentando la interpretación que han generado dichos tribunales, de esta manera, las autoridades jurisdiccionales no actúan de forma arbitraria.[345]

b) Múltiple jurisdicción

En un Estado federal existe un orden jurídico escalonado, ya que por la distribución de competencias se crean diferentes niveles de gobierno, es por ello que en los poderes judiciales de las entidades federativas pueden existir varias jurisdicciones en las que es competente. En orden jerárquico, estas jurisdicciones son: la concurrente, la constitucional y la ordinaria.

- Jurisdicción concurrente.

El fundamento de esta jurisdicción se encuentra en la fracción II, del artículo 104 constitucional federal, la cual otorga competencia a los órganos jurisdiccionales estatales para conocer de asuntos en materia civil o mercantil que son regulados por la legislación federal o por tratados internacionales, pero solo cuando sea por elección del actor y afecten intereses particulares.

- Jurisdicción constitucional.

Es aquella competencia exclusiva que posee el Poder Judicial para defender a la Constitución local, cuando ésta ha sido vulnerada en alguno de sus preceptos. El hecho de que se concentre el control de la constitucionalidad, y por ende, la protección constitucional como guardián de la ley fundamental local al órgano formalmente jurisdiccional del estado, es para denominar a este control como concentrado.

El órgano del Poder Judicial local, que por lo regular es quien ostenta la jurisdicción constitucional, es el Pleno (erigido en Tribunal Constitucional) o la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, según sea el caso que determine cada Constitución local; por esta razón es quien conoce de los siguientes mecanismos de control constitucional a nivel local:[346]

[345] *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *op. cit.*, pp. 375 y 379.
[346] *Ibíd.*, pp. 380 a 383 y 390 a 393.

- Controversia constitucional: Instrumento a través del cual se protegen las esferas competenciales de los poderes estatales, los organismos constitucionales autónomos locales y los ayuntamientos.
- Acción de inconstitucionalidad: Por medio de este instrumento procesal se busca invalidar alguna norma que haya sido expedida por el Congreso local o por algún ayuntamiento de un municipio que se considere contraria a la Constitución estatal. Este medio de control es de carácter abstracto, ya que no se requiere su aplicación para impugnar su invalidez.
- Acción de inconstitucionalidad por omisión: A través de este instrumento procesal, se hace la petición para obligar a los órganos legislativos locales (ya sea el Congreso o los ayuntamientos en su función material de legislar), de expedir la legislación o reglamentos que deben emitir como obligación constitucional.
- Revisión oficiosa de las consultas populares: Instrumento procesal con el cual se revisa de manera oficiosa y previa la constitucionalidad de la materia del plebiscito, o también la del referéndum a la Constitución o ley ordinaria.
- Juicio de protección de los derechos fundamentales: También conocido como *juicio de protección de derechos humanos* en algunas constituciones locales, y coloquialmente conocido como *juicio de amparo local,* es el mecanismo de control constitucional con el que cualquier persona impugna normas de carácter general emitidas por el Congreso, el Poder Ejecutivo o los ayuntamientos (estos últimos dos por reglamentos), que sean violatorias a los derechos humanos establecidos en la ley fundamental estatal. También por este medio se exige la protección de los derechos humanos en contra de actos de autoridad distintos a los legislativos que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución local.
- Cuestión de constitucionalidad: Este medio de control constitucional se genera en el mismo Poder Judicial, se inicia por el juez que conoce en primera instancia de algún asunto en concreto en el cual se ha constatado de que la ley que se le pide aplicar, puede ser contraria a la Constitución, ante esta situación, el funcionario jurisdiccional debe emitir una cuestión o pregunta al Pleno o Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, para que resuelva si debe o no aplicar la ley que ha sido puesta en duda su constitucionalidad. Si se declara que es inconstitucional, se

anula para el caso concreto, y surte con efectos generales con lo cual se expulsa del orden jurídico.

- Jurisdicción ordinaria.

A través de esta potestad, el Poder Judicial local controla y aplica la legalidad al caso concreto. El fundamento para la administración de justicia en este rubro es la legislación ordinaria, aquella que no es constitucional.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, es quien lleva el control de legalidad al conocer como tercera instancia a través del recurso de revisión, pues ya ha pasado la apelación por la Sala del Tribunal Superior de Justicia competente para el caso.

El recurso de revisión no es un simple instrumento para impugnar la resolución del recurso de apelación iniciado para que se reconfigure la aplicación de la ley al caso concreto por algún error que haya cometido el juez de primera instancia, sino que tiene la función de sentar precedente, pues solo procede cuando no hay alguna interpretación o integración de la ley en un asunto en particular.[347]

c) Independiente

La independencia del Poder Judicial es una garantía para aquellos que acuden ante él para que se les resuelva con neutralidad o imparcialidad su caso, dicho de otro modo, que el funcionario jurisdiccional aplique la ley y la Constitución de forma libre e independiente, que no tome favoritismo o adversidad hacia una de las partes del conflicto.

De la misma manera que a los diputados y al Congreso, a los jueces, magistrados y en su conjunto al Poder Judicial, se les conceden prerrogativas para la protección y mejor desarrollo de sus funciones para mantener independencia y así no tener ningún tipo de presión por parte de la sociedad y de los otros poderes. A continuación se presentan dichas prerrogativas, algunas desarrolladas por el investigador Daniel Armando Barceló Rojas:[348]

[347] *Ibíd.*, pp. 384 a 389.
[348] *Ibíd.*, pp. 410 a 415.

- Forma de ingreso a la carrera judicial.

Se establecen dos formas para la selección de magistrados y jueces que integrarán a los tribunales y juzgados, respectivamente. Atendiendo al orden jerárquico, los primeros son nombrados en un proceso donde participan el gobernador y el Congreso, los segundos son designados mediante examen de oposición por el Consejo de la Judicatura, órgano administrativo del Poder Judicial, del que se comentará en posteriores párrafos, pues también es parte importante para su independencia.

Generalmente el proceso de designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia inicia con el envío de la propuesta del gobernador al Congreso del estado, de una persona que cumple con los requisitos constitucionales para ocupar el cargo; el Poder Legislativo otorgará su aprobación una vez que haya examinado el perfil del candidato y se obtenga el número de los votos requeridos de sus integrantes según sea el tipo de votación que se establezca para este procedimiento en la Constitución local.

Que participen en la designación de los magistrados, los órganos del estado con carácter de políticos, se debe a la "legitimación democrática para crear derecho",[349] pues son los magistrados quienes emiten las interpretaciones jurisdiccionales que son fuente del derecho local, y por lo tanto, aplicable a todos. Por otro lado, la designación de los jueces por examen de oposición obedece a una circunstancia de mérito.

- Inamovilidad del cargo.

A través de esta prerrogativa, se le permite al servidor jurisdiccional, realizar sus funciones sin el temor de que por alguna influencia de otro poder público lo separe de su cargo. Para garantizar la inamovilidad, se establecen mecanismos especializados para la destitución de un juez o magistrado del Tribunal Superior de Justicia, cuando éstos incumplan o vulneren las leyes y la Constitución locales. El procedimiento de remoción para los jueces, lo sustancia el Consejo de la Judicatura, y para el caso de los magistrados, se lleva a cabo en el Congreso del estado a través del juicio político.

- Inmunidad procesal penal.

[349] *Ibíd.*, p. 412.

Al igual que a los legisladores, esta inmunidad también conocida como fuero constitucional, es la garantía que poseen los funcionarios jurisdiccionales para que no sean presionados por poderes y factores externos a fin de que hagan cumplir las leyes y la Constitución del estado. Esta inmunidad puede ser retirada a través de la declaración de procedencia iniciada desde el Congreso local en contra de los magistrados que se les acusa penalmente; en el caso de los jueces, el procedimiento para despojarles dicha prerrogativa, por su falta a las leyes penales por la comisión de un delito, se lleva a cabo en el Consejo de la Judicatura.

d) Poseer un órgano judicial materialmente administrativo

El Consejo de la Judicatura es el órgano judicial materialmente administrativo que coadyuva para el mejor funcionamiento del ejercicio jurisdiccional e independencia del Poder Judicial, pues lleva a cabo las acciones administrativas, de vigilancia, disciplina y de carrera judicial para sus funcionarios.

Para una neutralidad en las acciones del Consejo de la Judicatura, este órgano se encuentra conformado por consejeros designados por cada uno de los tres poderes del estado, de esta manera, sus deliberaciones son mayormente equilibradas pues no tendrá ni siquiera presiones del mismo Poder Judicial.

En las labores administrativas se encarga de elaborar el presupuesto de egresos del Poder Judicial, el cual contiene además de los sueldos de los funcionarios jurisdiccionales, otros gastos para solventar los recursos humanos y materiales necesarios para el funcionamiento de los juzgados y tribunales. Al gastar recursos públicos, el Consejo de la Judicatura debe evaluar y rendir cuentas de las erogaciones hechas. También se encuentran entre estas labores, la administración de las relaciones y condiciones laborales de sus funcionarios, tales como sueldos, asignación del distrito judicial a laborar, vacaciones, etcétera.

La carrera judicial llevada a cabo por el Consejo de la Judicatura, es para la correcta selección de sus funcionarios, ya que deben cumplir con la formación adecuada para integrar a los órganos jurisdiccionales, que se acredita a través de un examen de oposición, ya sea para el cargo de juez, secretario de estudio y cuenta de

juzgado o tribunal, o para prestar otro servicio que auxilie en el funcionamiento de la aplicación de la ley y de la Constitución.

Por último, la vigilancia y disciplina del Poder Judicial es el mecanismo para evitar que sus funcionarios se desvíen y no cumplan con sus principales funciones. El Consejo de la Judicatura tiene la potestad de exigir responsabilidades a los jueces y a los otros funcionarios judiciales a través de un procedimiento (en el que se respetan las garantías procesales del servidor público), cuando éstos hayan incurrido en alguna falta contra el correcto funcionamiento jurisdiccional. La resolución puede llegar a la suspensión del funcionario.[350]

4.1.3.3 Obligaciones

Las obligaciones que debe cumplir el Poder Judicial también van relacionadas con su principal función, y son tres: fundamentación y motivación al momento de aplicar el derecho, la publicidad de las sentencias y precedentes, y ejercer el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad regulado por los artículos constitucionales 1º y 133 de la ley fundamental federal.

a) Fundamentar y motivar las resoluciones

La fundamentación de los jueces y magistrados para aplicar el derecho, es una garantía de que se está aplicando el derecho legislado y jurisprudencial que se relaciona al caso en concreto, con ello se asegura que la acción jurisdiccional de dichos funcionarios no es de forma arbitraria o por voluntad propia.

Por otro lado, la motivación es el razonamiento que realiza el juez o magistrado para señalar por qué está resolviendo y aplicando las leyes y jurisprudencias de la manera que a su consideración es la correcta para resolver el caso.

Tanto la fundamentación como la motivación van juntas para justificar las sentencias que emiten los juzgados y tribunales, es por ello una obligación del Poder

[350] *Ibíd.*, pp. 417 a 421.

Judicial, ya que transparentan sus acciones y deja a la vista de todos, que sus resoluciones son apegadas al derecho, siendo ésta una forma de rendir cuentas a la población.[351]

b) Publicar las sentencias y los precedentes

Esta es una obligación que principalmente garantiza el derecho fundamental del acceso a la información pública, pero que influye en otras razones importantes: conocer la fundamentación y motivación de los jueces y magistrados en sus sentencias; y al generarse derecho escrito al crear los precedentes, se garantiza la legalidad y seguridad jurídica al gobernado.

La publicidad de las sentencias y los precedentes las realiza el Consejo de la Judicatura, en el caso de las resoluciones se publicitan integras respetando el derecho al honor, imagen y a la intimidad de las partes que fueron parte del proceso judicial.[352]

c) Ejercer el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad regulado por el artículo 1º y 133 de la Constitución general

La importante reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, introdujo el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, a través del cual, los jueces y magistrados locales tienen la obligación de velar por los derechos humanos establecidos en la Constitución general y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano que se trate.

Este control se ejerce fundamentando el artículo 133 en su relación con el artículo 1º, ambos de la Carta Magna federal. En la parte final del primer artículo citado, se indica que los jueces locales están obligados a atender en sus determinaciones, los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las leyes o constituciones locales.

[351] *Ibíd.*, pp. 398 a 401.
[352] *Ibíd.*, pp. 421 y 422.

Los jueces locales no tienen la potestad para declarar la inconstitucionalidad de alguna norma porque sea violatoria de los derechos humanos, establecidos en la Constitución general y en los tratados internacionales (para ello se encargan los jueces federales), pero sí tienen la obligación de inaplicar la Constitución y las leyes locales, para darle preferencia a los preceptos de la Constitución federal y de los tratados internacionales para la protección de los derechos humanos.[353]

4.2 Particularidades de los poderes de la Ciudad de México

En la primera parte del presente capítulo se han descrito las características, funciones y hasta obligaciones que generalmente tienen los poderes de los estados, esto con el objetivo de comparar dichos poderes con los de la Ciudad de México, a fin de demostrar que no existen discrepancias, salvo de aquellas particularidades que como entidad autónoma tiene, así como las tienen el resto de las entidades federativas contenidas en sus respectivas constituciones.

En esta segunda parte del capítulo que se expone, se describen a los poderes locales de la Ciudad de México, para observar que tienen y cumplen con las mismas características, funciones y obligaciones que ostentan los poderes de los estados.

Antes de iniciar con la descripción de los poderes de la entidad capital, es necesario señalar que para evitar ocupar espacio que podría considerarse ocioso en el trabajo, solo se atienden a las particularidades que poseen los poderes públicos de la capital mexicana, y para el caso de las características y funciones que comparten de forma similar con los poderes de los estados, se exhorta al lector remitirse a la fuentes que las contienen, siendo éstas los artículos constitucionales de la Carta Magna de la Ciudad de México, que en su oportunidad se indicarán.

[353] *Cfr.*, CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD., Tesis P. LXVII/2011(9a.), Aislada, Materia Constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Registro 160589, Pleno, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Página 535.

4.2.1 El Poder Legislativo de la Ciudad de México

La división del poder público de la Ciudad de México está reglamentada en la fracción I, apartado A, del artículo 122 de la ley suprema federal, y en el artículo 28 de la Constitución de la capital federal, que son las mismas reglas que siguen los poderes públicos de los estados, establecidas en la introducción del artículo 116 de la Constitución general, siguiendo la idea anterior, la diferencia general que muestran los poderes de la Ciudad de México, es que están reglamentados en las fracciones II, III y IV del apartado A, del artículo 122 constitucional federal, no como el resto de las entidades federativas que generalmente se estatuyen en las primeras tres fracciones del artículo 116 constitucional, esto implica que la Constitución Política de la Ciudad de México, donde se organizan y regulan estos poderes, sea la única Constitución local a la que se mandata constitucionalmente de manera individualizada.

El Poder Legislativo de la Ciudad de México, está establecido en la fracción II, del artículo 122 de la Constitución general, la cual indica:

- El Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integra por individuos que son electos popularmente cumpliendo con los principios de mayoría relativa y representación proporcional, para un periodo de tres años.
- Se establecen las reglas para evitar la sobrerrepresentación y subrepresentación de algún partido político en el Congreso.
- Se determinan las reglas para la reelección de los diputados de la capital mexicana.
- Se otorga la facultad al Congreso de la Ciudad de México, para aprobar las modificaciones que se le hagan a la Constitución de la Ciudad de México, las cuales para que sean efectivas deben ser aprobadas por mayoría calificada (dos terceras partes) de los diputados presentes.
- Se le concede al Congreso, la revisión de la Cuenta Pública a través de su entidad de fiscalización. La Cuenta Pública deberá ser enviada por el titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México a más tardar el treinta de abril, término que podrá prorrogarse a solicitud del mismo a la Legislatura.

- Se determina que el titular del órgano que se encargará de la fiscalización, será designado por mayoría calificada de los diputados presentes, para un periodo no menor a siete años.

Lo anterior, son las reglas generales que debe atender la Constitución Política de la Ciudad de México,[354] para establecer el Poder Legislativo. En esta ley fundamental local, dicho poder se encuentra determinado por los artículos 29, 30 y 31, que componen el capítulo I denominado "De la Función Legislativa", adscrito al Título Quinto, intitulado "De la distribución del poder".

El artículo 29 lleva por título "Del Congreso de la Ciudad", y está conformado por cinco apartados, los que se han tomado en el orden inscritos para presentar solo particularidades del Poder Legislativo de la Ciudad de México.

El apartado A, contiene las reglas generales para la integración del Congreso: se conforma por sesenta y seis diputados, de los cuales la mitad son electos por mayoría relativa, uno por cada distrito electoral uninominal y el resto por el principio de representación proporcional, tomando todo el territorio de la capital federal como una sola circunscripción. Una parte interesante de este apartado, es el "principio de parlamento abierto" (establecido en el numeral 4), con el cual se busca que los legisladores generen mecanismos para la rendición de cuentas a la ciudadanía.

El apartado B, determina las reglas para la elección, instalación y asignación de los diputados. El numeral 1, especifica que habrán dos listas parciales para la inscripción de fórmulas para las diputaciones plurinominales, una conteniendo diecisiete y la otra también con el mismo número, pero se integrará "de conformidad con el procedimiento que contemple la ley".

Del mismo apartado B, es importante señalar que se declaró la invalidez constitucional de la posibilidad de reelección de los legisladores del Congreso de la Ciudad de México, para exclusivamente un solo periodo consecutivo más que indica el numeral 3,[355] pues de acuerdo con lo determinado en la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte Justicia de la Nación, en la que se resolvieron diversas

[354] Para esta investigación se consultó Constitución Política de la Ciudad de México, *Leyes y Códigos de México. Constitución Política de la Ciudad de México*, México, Porrúa, 2017.
[355] Véase sexto punto resolutivo de la sentencia que se cita en la siguiente nota de página.

acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, el poder reformador de la Constitución, redactó el párrafo tercero, fracción II, apartado A, del artículo 122, de la manera en que se considera una obligación otorgar el derecho a los diputados locales de la Ciudad de México de poder reelegirse por otros tres periodos consecutivos más, y que comparativamente esto discrepa con la redacción del párrafo segundo, fracción II del artículo 116, que mandata a establecer en las constituciones locales, la elección consecutiva de los legisladores en los congresos del resto de las entidades federativas, en hasta por cuatro periodos consecutivos, esto implica, que tienen las legislaturas de los estados, la libertad de definir el número de periodos adicionales acatando el margen constitucional.[356]

La anterior situación, es una evidente diferencia entre las normas constitucionales de reelección de los diputados del Congreso de la Ciudad de México y las reglas constitucionales de elección consecutiva de los legisladores de los estados.

El apartado C, indica los requisitos para ser diputado del Congreso de la Ciudad de México, entre los cuales se puede destacar: tener los dieciocho años cumplidos al día de la elección, ser originario o haber tenido vecindad en la Ciudad de México al menos dos años antes al día de la elección; y no haber sido funcionario titular de algún órgano del poder público ya sea del ámbito federal o local de la Ciudad de México, a menos que haya dejado de serlo en el tiempo respectivo que establece este apartado para cada servidor público.

El apartado D, contiene las competencias del Congreso de la Ciudad de México, entre las cuales se pueden observar aquellas atribuciones que se mencionaron en la primera parte de este capítulo, justo en la descripción del Poder Legislativo de los estados: legislativas [incisos a), b) e i)], financieras [f), g), h), y m)], jurisdiccionales, administrativas [e), j), y n)], y de participación federal [incisos c) y d)].

De las funciones antes expresadas, puede observarse que faltan las de “orden municipal”, circunstancia obvia que marca una segunda diferencia entre las materias que legisla el Poder Legislativo de la Ciudad de México con las legislaturas del resto

[356] Véase sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte electoral), Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 114 a 123. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_212728_3554.doc [6 de febrero de 2018, 16:00 horas].

entidades federativas, debido a que la capital federal no posee para su división territorial, política y administrativa a los municipios en su régimen interior, pero sí a las demarcaciones territoriales gobernadas por las alcaldías, a las que si regula pero no controla de acuerdo con el inciso b), orden de gobierno distinto, equiparable al municipal, tal y como se mencionó en el apartado final del anterior capítulo.

La única función jurisdiccional que posee el Congreso de la Ciudad de México, es la de sustanciar el juicio político en contra de los altos funcionarios públicos de los tres poderes y organismos constitucionales autónomos de la Ciudad de México, las reglas generales de esta facultad, se encuentran en el artículo 65. La declaración de procedencia, que era el mecanismo para retirar la inmunidad procesal penal o fuero constitucional a los funcionarios públicos, no existe en la Constitución Política de la Ciudad de México, pues de acuerdo con el final del numeral 1, de su artículo 66, en "la Ciudad de México nadie goza de fuero."

Otras funciones que destacan particularmente del Congreso capitalino son: elaborar un sistema de evaluación de resultados de trabajos legislativos, el cual deberá presentar resultados cada año, una forma de rendición de cuentas y acceso a información, además, evaluará la cantidad y calidad de las leyes expedidas (numeral 7, del artículo 30); y promover la conformación del Parlamento Metropolitano.

El apartado E, establece las reglas para el funcionamiento de la Legislatura de la Ciudad de México, en sus numerales también se pueden encontrar algunas de las características generales de los poderes legislativos de los estados que se expusieron en la primera parte del presente capítulo.

De acuerdo con el numeral 5 del apartado E, el Congreso de la capital federal se reunirá en dos periodos ordinarios de sesiones, el primero iniciará el 1º de septiembre de cada año y concluirá el 15 de diciembre del mismo año, pero cuando el titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México inicie su cargo, este periodo podrá prorrogarse hasta el 31 de diciembre del mismo año; el segundo periodo comenzará el 1º de febrero de cada año y terminará el 31 de mayo del mismo año. En sus recesos estará la Comisión Permanente, la que se integrará por el 20% de los diputados del Congreso, así establecido en el artículo 31, el cual contiene las reglas generales y atribuciones de dicha comisión.

Continuando con lo establecido por el apartado E, se menciona en su numeral 6 que el Congreso de la Ciudad de México contará con una contraloría interna para servir al Sistema Anticorrupción nacional y local. El titular de esta contraloría lo designará las dos terceras partes de los integrantes del mismo Congreso, de una terna propuesta por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción.

Otro órgano que se establece para el Congreso de la Ciudad de México, es la Oficina Presupuestal, especializada con autonomía técnica y de gestión, la que se encargará de integrar y proporcionar información para auxiliarlo en sus atribuciones financieras, según lo dispuesto en el numeral 8.

4.2.1.1 De la iniciativa y producción de leyes ante el Congreso de la Ciudad de México

No se puede dejar de exponer del Poder Legislativo sin antes presentar quienes están legitimados para iniciar una ley o decreto ante el Congreso de la capital mexicana, dicho lo anterior, de acuerdo con el numeral 1, del artículo 30 de la Constitución capitalina, quienes pueden presentar la iniciativa son:

- El titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.
- Los diputados del Congreso de la Ciudad de México.
- Las alcaldías.
- El Tribunal Superior de Justicia, en las materias de su competencia.
- Los organismos constitucionales autónomos locales, en las materias de su competencia.
- Los ciudadanos, presentada por el 0.13% de la lista nominal de electores de la capital federal. Esta iniciativa está regulada por el apartado B, artículo 25 de la misma Constitución.

La potestad de iniciativa preferente la posee el titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, en el inicio del periodo ordinario de sesiones. También la iniciativa ciudadana podrá tener ese carácter, cuando cuente con el apoyo del 0.25% de las

personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad de México. Cabe señalar que no podrán ser preferentes aquellas iniciativas de reforma a la Constitución, así dispuesto en el numeral 3, del artículo 30.

Los numerales 4 y 5 del artículo 30, establecen los mecanismos de la producción legislativa cuando llega al titular del Poder Ejecutivo para mandar a su publicación, o en su defecto, decide hacer observaciones o vetar el proyecto de ley o decreto. Se indica el procedimiento que debe seguir el Congreso para superar el veto y también disposiciones para que el titular de ese poder no incurra en el vicio del "veto del bolsillo", así denominado por el politólogo Giovanni Sartori, quien comenta lo siguiente:

> *"El veto de bolsillo le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley (así llamado porque figuradamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él). Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiere existido y nadie puede hacer nada al respecto."*[357]

El final del numeral 5, establece algunas excepciones respecto al veto, éstas son: las reformas constitucionales, las normas aprobadas por referéndum, las leyes constitucionales, las normas del funcionamiento del Congreso, los ingresos, egresos y los asuntos o designaciones que tengan un procedimiento distinto, y las decisiones del Congreso al resolver un juicio político.

El numeral 6, del artículo 30, establece el número de votos que se requieren para aprobar las leyes y decretos que se consideran ordinarias, las cuales solo necesitan del voto mayoritario de los diputados, y para aquellas leyes que se denominan constitucionales, se requiere del voto por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura.

[357] Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 177 y 178.

Respecto a las reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México, el artículo 69 dispone en su numeral 4, que bastará con la aprobación de la mayoría calificada de los miembros presentes del Congreso. Se observa que el poder reformador de la Constitución es exclusivo de la Legislatura, pues no participan las alcaldías como si lo hacen los ayuntamientos de los municipios en los estados, de esta forma, se ubica una tercera diferencia del Poder Legislativo de la capital federal con respecto a las legislaturas de los estados.

Los ciudadanos pueden ser parte del poder reformador de la Constitución a través del referéndum, el que solo podrá disponerlo las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. Para que su resultado sea vinculante, se requiere de la participación del 33% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La Sala Constitucional podrá resolver las impugnaciones que se presenten en el desarrollo del procedimiento del referéndum.

La regulación general del referéndum para las reformas constitucionales está contenida en el numeral 5 del artículo 69, pero también existe para el caso de las leyes ordinarias, en esta situación, su reglamentación se encuentra en el apartado C, del artículo 25 del mismo ordenamiento, del cual se puede destacar lo siguiente: Se solicita por al menos el 0.4% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal electoral de la capital federal y por la mayoría calificada de los integrantes del Congreso; y no podrán ser sometidas a referéndum las materias en derechos humanos, penal y tributaria.

Ya que se ha expuesto sobre la reformabilidad de la Constitución de la Ciudad de México, es necesario señalar que en este artículo, su numeral 1, y porciones de los numerales 2, 3, 4 y 6, fueron invalidados, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a una circunstancia en particular redactada en el numeral 1.[358]

Las declaraciones de invalidez a los citados preceptos, de acuerdo con la sentencia que resolvió las acciones de inconstitucionalidad en la parte no electoral, es debido a la protección de la división de poderes, pues el numeral 1 determinaba como regla general para iniciar el proceso de reforma constitucional, una votación mínima de la mayoría de votos para ser admitidas las iniciativas, es decir, el 50% más uno,

[358] Véase quinto punto resolutivo de la sentencia que se cita en la siguiente nota de página.

esta situación vulnera la división de poderes porque un partido político con mayoría o con ayuda de sus aliados en el Congreso, podría bloquear dichas iniciativas, ya sea a la representación minoritaria de la Legislatura, así como a los otros sujetos legitimados que podrían ejercer su derecho de iniciar reformas, tales como el titular del Poder Ejecutivo, las alcaldías, el Tribunal Superior de Justicia, los organismos constitucionales autónomos, y la ciudadanía, a través de la iniciativa popular.[359]

Por la razón mostrada, se declaró la invalidez del numeral 1, y de los otros numerales mencionados en las partes que hacen referencia a las iniciativas admitidas. Como se puede ver, estas declaraciones de invalidez no afectan en lo sustancial a lo expuesto sobre la reformabilidad de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Finalmente, se dejan los siguientes comentarios respecto a las tres diferencias que se pudieron observar entre el Poder Legislativo de la Ciudad de México y los poderes legislativos de los estados:

- La primera es referente a otorgar el derecho a elección consecutiva de hasta por cuatro periodos consecutivos a los legisladores de la Ciudad de México, una discrepancia que se debe a un error del poder reformador de la Constitución general, y que no implica una situación que cambie algo significativo a la propuesta de la Ciudad de México como estado.
- La segunda es debido a que la Legislatura capitalina no posee un orden municipal que regular, aunque si reglamenta a las alcaldías de sus demarcaciones territoriales, situación que tampoco afecta a la propuesta que pretende esta investigación, porque solo es una regulación especial a su régimen político-administrativo interno por el simple hecho de ser la capital y sede de los poderes de la federación, y que puede ser equiparable con el orden municipal.
- La tercera diferencia es producto de que la Constitución Política de la Ciudad de México, no considera la participación de las alcaldías para el procedimiento dificultado de reforma, este caso no es el único, porque la Constitución del Estado

[359] Véase sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte no electoral), Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 240 a 250. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/2_212728_3949.docx [29 de marzo de 2019, 7:30 horas].

de Hidalgo en su artículo 158,[360] determina también un procedimiento similar para su modificación, dicho de otra forma, el procedimiento que utiliza el Congreso de Hidalgo para reformar las leyes orgánicas del estado,[361] es el mismo para enmendar su Constitución, pero existe la excepción en el caso de las reformas sobre los municipios, en las que si participan para su aprobación los ayuntamientos, aunque como un requisito no obligatorio porque se les fija un plazo de noventa días para la aprobación, si al término de este plazo ningún ayuntamiento se pronunció, se toma como aprobada la reforma constitucional; esto confirma que la Constitución aludida también se reforma como si se tratará de una ley de desarrollo constitucional. Como se puede ver, que la Constitución de la Ciudad de México se modifique solo con el voto aprobatorio de una mayoría calificada de su Congreso, no es tampoco un rasgo significativo que altere a la propuesta que presenta esta tesis.

4.2.2 El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México

La fracción III, del artículo 122 de la Constitución federal, establece para el Poder Ejecutivo de la capital mexicana lo siguiente:

- El titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México es el jefe de gobierno de la Ciudad de México, quien se encarga de dirigir la Administración Pública en la entidad.

[360] Constitución Política del Estado de Hidalgo, de 1º de octubre de 1920, con última reforma del 16 de octubre de 2017, Congreso de Hidalgo. [En línea] http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf [23 de mayo de 2018, 22:00 horas].

[361] De acuerdo con el artículo 166 BIS, de la ley que organiza al Congreso de Hidalgo, para poder ser creadas, reformadas, derogadas o abrogadas las disposiciones de las leyes orgánicas estatales, se requiere al menos una votación de las dos terceras partes del total de los diputados integrantes. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, del 21 de septiembre de 2009, con última reforma del 1 de agosto de 2018, Congreso de Hidalgo. [En línea] http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/109Ley%20Organica%20del%20Poder%20Legislativo%20del%20Congreso%20Libre%20y%20soberano%20de%20Hidalgo.pdf [25 de marzo de 2019, 12:00 horas].

- El jefe de gobierno de la Ciudad de México es electo popular y directamente para un periodo de seis años.
- Se establece la no reelección absoluta para quien haya sido titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.

Por otra parte, la Constitución de la Ciudad de México, establece la normativa general de su Poder Ejecutivo en el capítulo II, denominado “De la función ejecutiva”, que también forma parte de Título Quinto. Este capítulo está compuesto por tres artículos: 32, 33 y 34, de los cuales se expone lo siguiente.

El artículo 32 se intitula “De la Jefatura de Gobierno”, está compuesto por cuatro apartados, los cuales se han tomado para describir sobre las particularidades que tiene el titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, las que se exponen atendiendo a su orden de presentación.

El apartado A, en su numeral 1, determina que quien llevará la dirección general de política y gobierno tendrá el título de jefe de gobierno de la Ciudad de México.

En uno de los apartados del segundo capítulo de esta investigación, se realizó el comentario respecto a la denominación del título de “jefe de gobierno”,[362] término teóricamente inadecuado que ni ante el cambio en el régimen político-constitucional de la Ciudad de México, fue factible otro título más acorde para quien gobierne la Ciudad de México, tal y como pudo ser *gobernador* (el que sugiere el sustentante) o ante la insistencia de denominarle de diferente manera por ser de la capital federal, también pudo denominársele *alcalde mayor*, con ese adjetivo para distinguirlo de los alcaldes de las demarcaciones territoriales.

Otro punto que toca el numeral 1, es la designación del jefe de gobierno por vía del voto popular y directo para un periodo de seis años, quien entrará en funciones el 5 de octubre del año de la elección. El numeral 2, establece la cláusula de no reelección absoluta para quien haya ocupado la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México en cualquiera de sus caracteres.

[362] *Vid. Supra,* p. 67.

Hasta este punto, pueden observarse tres de las características generales del Poder Ejecutivo de los estados: el sistema presidencial, la titularidad unipersonal, y el principio de la no reelección absoluta.

El apartado B, indica los requisitos que se necesitan para ser el jefe de gobierno de la Ciudad de México, de los cuales se puede destacar el ser originario de la Ciudad de México o tener vecindad de al menos cinco años, tener treinta años cumplidos al día de la elección y no haber sido funcionario federal o local de la capital mexicana en el tiempo que determina este apartado para cada uno de los servidores públicos anunciados en sus incisos.

El apartado C, contiene las competencias del jefe de gobierno de la Ciudad de México, de las cuales se pueden encontrar algunas de las funciones generales que tienen los gobernadores de los estados, como nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho [inciso c)], iniciar leyes y de forma exclusiva las del presupuesto [d), f), y m)], vetar el proyecto de ley en el procedimiento legislativo [j)], y ejecutar las leyes que emita el Congreso del estado [a)].

Hay que detenerse en este punto para señalar que el inciso m) referido en el anterior párrafo, fue declarado como inválido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia definitiva que atendió las acciones de inconstitucionalidad en la parte no electoral.[363] De acuerdo con los argumentos jurisdiccionales vertidos en dicha sentencia, aquél inciso transgrede lo escrito en la Constitución federal, pues en ésta solo se le faculta al Congreso de la Ciudad de México, fijar los tabuladores de los sueldos de los funcionarios públicos de los poderes, alcaldías, organismos constitucionales autónomos, entre otros entes públicos locales; y no al titular del Poder Ejecutivo de la capital mexicana, como lo disponía el invalidado inciso.[364]

Respecto a la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho establecida en el inciso c), llama la atención la cláusula en la que se mandata

[363] Véase quinto punto resolutivo de la sentencia que se cita en la siguiente nota de página.

[364] Véase sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte no electoral), Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 279 a 282. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/2_212728_3949.docx [29 de marzo de 2019, 7:30 horas].

al jefe de gobierno, el garantizar la paridad de género en su gabinete, una medida plausible pues esta acción afirmativa ya está impuesta en las leyes electorales para el registro de las fórmulas de candidatos a diputados que hagan los partidos políticos, con el objetivo de asegurar una representación más heterogénea con razón al género en los congresos. Con esta medida, la paridad de género se extiende al Poder Ejecutivo.

De los funcionarios de las dependencias de la Administración Pública de la Ciudad de México, solo uno será designado por el Congreso de una terna propuesta por el jefe de gobierno, así establecido en la fracción e), en relación al numeral 3, del artículo 61. El funcionario designado especialmente, despachará en la dependencia que ejercerá similarmente las funciones que realiza la Secretaría de la Función Pública de la Administración Pública federal.

Otra de las funciones que generalmente ostentan los titulares de los poderes ejecutivos de los estados, es la de optar para iniciar un gobierno de coalición, sin embargo, esta atribución no está establecida para el jefe de gobierno dentro del apartado C, sino hasta el apartado B, del artículo 34, así que por atención al orden del articulado en que se están presentado sus atribuciones, se ha dejado la exposición de las reglas del gobierno de coalición en párrafos posteriores.

La dirección general de política y gobierno es la principal función de los titulares de los poderes ejecutivos de los estados, la que realizan a través de decisiones guiadas por el Plan de Desarrollo y con la implementación de políticas públicas inscritas en el Programa de Gobierno para su aplicación, estos instrumentos para el caso del jefe de gobierno, se encuentran establecidos en el capítulo único intitulado “Desarrollo y planeación democrática”, del Título Tercero denominado “Desarrollo Sustentable de la Ciudad”, y de forma específica en el apartado B, artículo 15.

En dicho apartado, el numeral 3, establece que el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México será elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, un organismo constitucional autónomo con tareas de desarrollo y de programación del ordenamiento del territorio (así establecido en el apartado D, artículo 15). El Plan General una vez elaborado por este Instituto, deberá enviarlo el jefe de

gobierno al Congreso para su aprobación y durará veinte años por lo que podrá ser modificado.

El mismo numeral 3, determina que habrán sanciones por el incumplimiento en su aplicación, esta medida si se hace efectiva podría ser un mecanismo que se suma al control interorgánico que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como por ejemplo, el de no aprobar el presupuesto y leyes que son elementos necesarios para la implementación del Programa de Gobierno o la solicitud de retirar del cargo a un secretario de despacho por no cumplir con las metas propuestas en el área de trabajo que le encomendó el titular del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México, sí es elaborado por el jefe de gobierno para una vigencia de seis años, el cual deberá ser enviado en los tres primeros meses de su gestión al Congreso, para que éste formule su opinión.

En este punto se observa una diferencia entre la atribución de crear el Plan de Desarrollo por los gobernadores, con el sólo envío del Plan de Desarrollo de la Ciudad de México al Congreso, por parte del jefe de gobierno, además, de la duración de la vigencia de su Plan. Esta particularidad es una gran medida porque se desconcentra la facultad de la creación del Plan General, pues en los hechos está que deben plantearse las metas más allá de lo que dura un sexenio, porque los periodos de los titulares de los poderes ejecutivos terminan y con ellos la ideología política con la que implementaron su gobierno, por lo cual deben continuarse tareas para el beneficio de la población, más allá de la ideología política de la administración del jefe de gobierno electo.

Una vez atendido en un breve paréntesis el tema de los instrumentos para la dirección general de política y gobierno del titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, se retoma el apartado C, que contiene las competencias, en el cual también pueden observarse las obligaciones a las que está sujeto el jefe de gobierno de la Ciudad de México. En primer lugar, la obligación que tiene al ser funcionario federal de cumplir y hacer cumplir la Constitución general [inciso b)], y en segundo lugar, la de rendición de cuentas a través de la emisión de informes anuales sobre la ejecución y cumplimiento de los planes, programas y presupuestos ante el Congreso [inciso i)];

informar permanentemente mediante el sistema de gobierno abierto [n)]; y la presentación por escrito del informe de gestión ante el Congreso (numeral 3).

Respecto al informe de gestión, éste deberá presentarse el día de instalación de cada año del Congreso, además, el jefe de gobierno acudirá a la sesión de informe y comparecencia ante el Pleno a más tardar el 15 de octubre, con la excepción del último año de su gobierno, pues deberá presentarse hasta antes del 5 de octubre.

El apartado D, establece las reglas que deben seguirse ante las ausencias temporales y absolutas del jefe de gobierno de la Ciudad de México, en las cuales se puede distinguir al jefe de gobierno de carácter provisional e interino, pero no se hace mención del sustituto que generalmente es el carácter que obtiene el titular del Poder Ejecutivo que concluye el periodo que resta, debido a la falta absoluta de quien está sustituyendo. En el caso del jefe de gobierno interino, es designado en el supuesto de que la falta absoluta ocurra en los primeros cuatro años del periodo.

El siguiente artículo a exponer es el 33, dedicado a la Administración Pública de la Ciudad de México, la cual será centralizada y paraestatal, además, destaca en una parte de su numeral 1, que la hacienda pública será unitaria para su administración. Citado numeral, fue invalidado en su parte final por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se disponía la posibilidad de que podría ajustarse la hacienda pública a petición de la ciudadanía.[365]

De acuerdo con la sentencia que resolvió las acciones de inconstitucionalidad en la parte no electoral, la declaración de invalidez se dio porque vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los ciudadanos y de los servidores públicos. La transgresión a los primeros, es por el concepto inscrito “ajustes razonables”, el cual es utilizado en materia de derechos de las personas con discapacidad como un principio de accesibilidad, pero al tener una mala redacción en el numeral, se crea confusión si se aplica este principio a todo el párrafo o a una parte de éste, además, que no se aclara si los ajustes razonables son a petición de las personas con discapacidad o de cualquier otro ciudadano; y respecto al perjuicio de los derechos de los funcionarios

[365] Véase quinto punto resolutivo de la sentencia que se cita en la siguiente nota de página.

públicos, es en razón de la incertidumbre que se generaría en la estabilidad de sus remuneraciones.[366]

El numeral 2, establece para los secretarios de despacho, la obligación de presentar informes anuales de gestión en el mes de octubre y acudir a la sesión de comparecencia ante el Pleno del Congreso cuando sean citados.

Por último, el artículo 34, dispone reglas para la participación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, entre las que destaca el numeral 1, apartado A, que establece la atribución del Congreso para solicitar información a través de la pregunta parlamentaria al Poder Ejecutivo, alcaldías, órganos, dependencias y entidades, quienes deberán responder en un plazo de treinta días naturales, el Congreso tendrá otros treinta días para analizar la información y determinar mediante mayoría absoluta del Pleno, si se llaman a comparecer ante el Pleno o comisiones a sus titulares.

El apartado B, contiene las disposiciones generales del gobierno de coalición, el numeral 1, indica que el jefe de gobierno puede optar por él. El segundo párrafo del numeral 2, establece que desde el registro de una coalición electoral, los partidos políticos deberán inscribir una plataforma electoral y podrán convenir optar por el gobierno de coalición en el caso de que sea electo como jefe de gobierno el candidato postulado por aquellos partidos políticos. El numeral 3, otorga al jefe de gobierno, la atribución de disolver en su totalidad al gabinete.

Finalmente, como se ha observado, las pocas diferencias encontradas en las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, respecto a las funciones de los poderes ejecutivos de los estados, no son un motivo que evite ser considerada a la Ciudad de México con una naturaleza de estado, pues sus diferencias obedecen solo a la autonomía que le ha otorgado la Constitución general.

[366] Véase sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte no electoral), Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 304 a 308. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/2_212728_3949.docx [29 de marzo de 2019, 7:30 horas].

4.2.3 El Poder Judicial de la Ciudad de México

La fracción IV, del artículo 122 de la Constitución general, determina para el Poder Judicial de la capital federal, lo siguiente:

- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura, y en los juzgados y tribunales que determinen las leyes locales de la Ciudad de México.
- La Constitución de la Ciudad de México debe garantizar la independencia del actuar de los jueces y magistrados en sus funciones.
- Se debe establecer en la legislación ordinaria, las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización en el Poder Judicial.
- Los magistrados que integrarán el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, deben cumplir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V, del artículo 95 constitucional, las cuales son algunas que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Se establece como requisito para ser magistrado, que no haya ocupado cargos de los otros poderes locales, en el año previo de la designación.
- Los magistrados durarán en su cargo el tiempo que determine la Constitución de la Ciudad de México, y podrán ser reelectos. Estos funcionarios jurisdiccionales podrán ser separados de sus cargos en los términos que indique la Constitución general (artículos 108 a 114), y en la Constitución y leyes de la Ciudad de México.
- Se garantiza el salario de los funcionarios jurisdiccionales, el cual es irrenunciable y no se podrá disminuir durante su cargo.

El Poder Judicial de la Ciudad de México está establecido en los artículos 35, 36 y 37, que integran el capítulo III denominado “De la función judicial”, adscrito al Título Quinto. De la misma manera que se ha hecho con los otros poderes, se expondrán en su orden de aparición en la Constitución.

El artículo 35, lleva por título “Del Poder Judicial” y está compuesto por seis apartados. El apartado A, contiene los principios con los que se regirá la función

jurisdiccional; el apartado B, establece las reglas para su integración y funcionamiento, del cual se puede destacar lo que a continuación se describe.

El Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados.

De acuerdo con los numerales 2 y 3, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Ciudad de México, realiza las principales funciones que también hacen los otros consejos semejantes en los estados, atribuciones expuestas en temas atrás. Este Consejo designa a los jueces que hayan aprobado el examen de oposición, quienes durarán seis años en su cargo o hasta los setenta años de edad si son ratificados.

Los magistrados son designados por mayoría calificada del Congreso, de una terna propuesta que el Consejo de la Judicatura le emita, durarán en su cargo seis años y si son ratificados, durarán hasta los setenta años de edad, así dispuesto en el numeral 4. El numeral 5, reitera los mismos requisitos contenidos en la Constitución general para ser magistrado del Poder Judicial de la Ciudad de México.

El numeral 6, indica que los tribunales del Poder Judicial funcionarán en Pleno y Salas. El Consejo de la Judicatura se encargará de determinar su número, funcionarios jurisdiccionales y judiciales.

El numeral 7, establece la garantía del salario de jueces y magistrados para su independencia, y el numeral 8, la cláusula de la garantía de la paridad de género en la integración del Poder Judicial de la Ciudad de México, un principio que cubre a los tres poderes de la capital federal.

Por último, el numeral 9, determina el procedimiento para la designar al presidente del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, quien deberá ser electo con la mayoría de votos que hagan los magistrados integrantes del Pleno, en sesión pública y por sufragio secreto, para el periodo de un año, sin que pueda reelegirse de ninguna manera.

El apartado C, determina las principales funciones para el Tribunal Superior de Justicia, las cuales son llevar el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, así como el inaplicar las leyes y decretos que sean contrarios a la Constitución de la Ciudad de México, así dispuesto en su inciso a). Como se puede observar, el Tribunal Superior de Justicia ostenta la jurisdicción constitucional para

llevar el control de constitucionalidad concentrado y difuso, así como la jurisdicción ordinaria para el control de la legalidad. Una segunda función que se le establece, es la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución de la Ciudad de México y en los tratados internacionales.

El apartado D, establece los medios alternativos de solución de controversias, los cuales se desenvolverán en un órgano desconcentrado del Tribunal Superior de Justicia denominado Centro de Justicia Alternativa, cuyo titular será designado por el Consejo de la Judicatura, para un periodo de seis años sin posibilidad de reelección. Las controversias que estarán sujetas a mediación, son las civiles, mercantiles, familiares, penales cuando no se trate de delitos graves, justicia para adolescentes y el régimen de condominios.

El apartado E, establece todo lo referente del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, el cual se integrará por siete consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano (órgano del que se comentará al final de este tema), de los cuales tres deberán tener carrera judicial, y quien lo presida, no será quien presida el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, una particularidad respecto a los poderes judiciales de los estados y que otorga mayor autonomía al Consejo.

Del anterior párrafo hay dos puntos a destacar, ambos por el tema de las impugnaciones constitucionales resueltas en contra de la Constitución capitalina. El primero es referente sobre la conformación del Consejo de la Judicatura, pues como se observa, de los siete consejeros, solo son tres quienes deberán contar con carrera judicial, lo que implica una minoría de representantes del Poder Judicial; y el otro, es sobre la imposibilidad de que el funcionario que encabece al mencionado Consejo, también presida al Tribunal Superior de Justicia, como ocurre en el resto de las entidades federativas.

Sobre el primer aspecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invalidó en la sentencia que resolvió las acciones de inconstitucionalidad en la parte no electoral, que sea una representación minoritaria la del Poder Judicial en el Consejo de la Judicatura.[367] De acuerdo con la citada sentencia, esta situación vulnera la

[367] Véase quinto punto resolutivo de la sentencia que se cita en la siguiente nota de página.

independencia y autonomía del Poder Judicial de la Ciudad de México, y por lo tanto, es necesaria una representación mayoritaria para garantizarla. Sobre el segundo, la resolución definitiva validó que exista un presidente para cada órgano judicial, sobre este asunto, se argumentó que la Constitución federal no expresa en su artículo 122, la obligación de que se debe encabezar por un solo presidente al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura, además, que ya con la resolución, se está garantizando la autonomía de dicho Consejo al integrarse con mayoría de miembros con carrera judicial, y finalmente, que la disposición de tener a un presidente para cada órgano judicial obedece a una libertad configurativa que tiene la Ciudad de México como entidad.[368]

En la designación de los consejeros puede observarse que no interviene directamente ninguno de los tres poderes, tal como si ocurre de forma general en la designación de los integrantes de los consejos de la judicatura de los estados.

Los consejeros durarán seis años en su cargo y serán sustituidos en forma escalonada cada dos años, entre ellos elegirán a su presidente para un periodo de tres años, sin posibilidad de reelección alguna, por medio de sufragio secreto en sesión pública. Los requisitos para ser consejero de la judicatura, son los mismos que se piden para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia.

El mismo apartado establece dos órganos desconcentrados del Consejo de la Judicatura, el primero es el Instituto de Estudios Judiciales que se encargará de los concursos de oposición para acceder al Poder Judicial, y el Instituto de Servicios Periciales y Ciencias Forenses para la prestación de servicios periciales y forenses.

El siguiente artículo es el 36, que corresponde a las reglas del control constitucional local, el cual será ejercido por la Sala Constitucional local del Tribunal Superior de Justicia, la que se integrará con siete magistrados designados por el Pleno del Tribunal Superior, para un periodo de ocho años.

La Sala Constitucional realiza el control de la constitucionalidad a través de los medios de control constitucional locales: revisión oficiosa de la procedencia,

[368] Véase sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte no electoral), Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 268 a 279. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/2_212728_3949.docx [29 de marzo de 2019, 7:30 horas].

periodicidad y validez del referéndum; acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, acciones por omisión legislativa, y acciones de cumplimiento.

En la primera parte de este capítulo, se describieron todos los medios de control constitucional que se presentan en el anterior párrafo, a excepción de las “acciones de cumplimiento”, las cuales de acuerdo con el inciso f), apartado B, de este artículo 36, son aquellas para exigir el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y las resoluciones judiciales a los funcionarios titulares de los poderes, organismos constitucionales autónomos y las alcaldías, que se muestren renuentes a cumplirlas. Como sujeto legitimado se encuentra el gobernado, pero cuando se trate exclusivamente de derechos humanos.

Hay otro medio de control constitucional que se suma a los anteriores: la acción de protección efectiva de derechos. Éste lo conocen otras autoridades jurisdiccionales: los jueces de tutela de derechos humanos. De acuerdo con el numeral 3, esta acción se inicia para la reclamación de violación de derechos humanos reconocidos en la Constitución de la Ciudad de México, sin la necesidad de formalidades, y presentada por escrito u oralmente, supliendo siempre la deficiencia de la queja, y deberá ser resuelta en un plazo no mayor a diez días naturales. Las resoluciones serán de inmediato cumplimiento para las autoridades, en su defecto, se les sancionará.

Las resoluciones que emitan los jueces de tutela, podrán ser impugnadas ante la Sala Constitucional. Por último, el inciso g), indica que el Consejo de la Judicatura establecerá juzgados de tutela en las demarcaciones territoriales.

Como se puede observar, este medio de control constitucional es el semejante al juicio de protección de los derechos fundamentales o *amparo local* de los estados, su diferencia contrasta, según se ve en la voluntad del constituyente, que se resuelva de la manera más expedita, además, que no exigen requisitos formales para su presentación ante jueces más cercanos a la población.

Las reglas que se ajustaron para este mecanismo de control constitucional, son de una grandísima buena voluntad, pues se acerca más a aquellas personas que tal vez no tengan el acceso del pago de un abogado o le quede lejos de su domicilio un juzgado donde pueda exigir el respeto a sus derechos humanos, esta buena voluntad

podría obstaculizarse con la burocracia y el centralismo constitucional que ejerce el Poder Judicial de la Federación.

El juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, fue otro de los medios de control constitucional que contempló la Constitución de la Ciudad de México. Se estableció en el numeral 4, mismo que ha sido invalidado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[369] por lo que ya no podrá ser invocado.

Solo para mostrar en qué consistía, se escribe lo siguiente: Lo iniciaría exclusivamente la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, por las recomendaciones que hayan sido emitidas por este órgano y sean aceptadas pero no cumplidas; la resolución sería formulada por la Sala Constitucional en un plazo no mayor a diez días naturales.

De acuerdo con la sentencia que resolvió las acciones de inconstitucionalidad en la parte no electoral, el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos fue invalidado porque rompe con el régimen constitucional sobre la protección no jurisdiccional de derechos humanos, ya que es contrario a lo que dispone el párrafo segundo, apartado B, del artículo 102, en el cual se establece que las recomendaciones que emitan las comisiones de derechos humanos locales no pueden ser vinculatorias; además, que desnaturaliza el ejercicio de estas comisiones, pues solo ejercen funciones complementarias a las jurisdiccionales que protegen derechos humanos.[370]

El numeral 5, establece los sujetos legitimados para las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y las acciones por omisión legislativa. Destaca la aparición como sujeto legitimado, la ciudadanía en las acciones mencionadas, pues generalmente en estos medios de control constitucional, solo participan poderes y organismos públicos.

La legitimación de la ciudadanía en las acciones de inconstitucionalidad tal vez se deba a que la *acción de protección efectiva de derechos* no establece de forma clara

[369] Véase quinto punto resolutivo de la sentencia que se cita en la siguiente nota de página.

[370] Véase sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte no electoral), Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 339 a 345. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/2_212728_3949.docx [29 de marzo de 2019, 7:30 horas].

que se inicie contra leyes, además que por lo regular, la afectación de leyes que se consideran inconstitucionales menoscaba a un gran sector de la población, y por consecuencia, se busca la declaratoria general de inconstitucionalidad, por otro lado, en la acción por omisión, de igual manera, se busca que beneficie a la mayoría de la población, y por ende, la ciudadanía podrá iniciar una acción de este tipo para la protección de sus derechos constitucionales.

Una vez comentado lo anterior, las acciones de inconstitucionalidad se inician durante los treinta días naturales siguientes a la publicación de normas generales que se consideren contrarias a la Constitución. También podrán iniciarse en el mismo plazo cuando se trate de alguna norma constitucional y se considere que haya existido alguna irregularidad o violación en el proceso de su creación. Los sujetos legitimados para iniciar las acciones de inconstitucionalidad son:

- El jefe de gobierno de la Ciudad de México.
- La minoría parlamentaria del 33% del Congreso.
- Los organismos constitucionales autónomos en la materia de su competencia.
- El fiscal general de justicia.
- Los partidos políticos en materia electoral.
- La ciudadanía (iniciada con el mínimo de 5000 personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad de México).

El otro medio de control constitucional son las controversias constitucionales, las cuales se suscitarán entre:

- El alcalde y el concejo.
- Dos o más alcaldías.
- Una o más alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo u organismo constitucional autónomo.
- El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.
- Los organismos constitucionales autónomos y el Poder Ejecutivo o Legislativo.

Los sujetos legitimados para las acciones por omisión legislativa son:

- El jefe de gobierno de la Ciudad de México.
- Los organismos constitucionales autónomos.

- El fiscal general de justicia.
- Las alcaldías.
- La minoría parlamentaria del 15% del Congreso.
- La ciudadanía (iniciada con el mínimo de 5000 personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad de México).

Por último, los primeros tres numerales del apartado D, indican las reglas a seguir para que se otorguen las declaratorias generales de inconstitucionalidad: En las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad se requerirá el voto de cuando menos cinco votos, y en las resoluciones de las controversias constitucionales que versen sobre disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo o de las alcaldías, se requerirá también de cuando menos cinco votos.

Tal y como se prometió en párrafos anteriores, es turno de describir brevemente al Consejo Judicial Ciudadano, establecido en el artículo 37; sus principales funciones son las de designar a los consejeros del Consejo de la Judicatura, proponer al jefe de gobierno la terna de candidatos para la designación del titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y proponer al Congreso las ternas para designar al fiscal electoral y al de combate a la corrupción.

Se integra con once personas, siete de ellas deben contar con formación en Derecho, y no deben haber sido candidatos por un cargo de elección popular, cuatro años antes de su designación. Los consejeros son designados por mayoría calificada del Congreso de la Ciudad de México, a través de convocatoria a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales.

Como se puede observar, es un órgano creado para evitar que las designaciones de funcionarios que tienen un encargo en el que se debe regir con independencia y autonomía, no se les deje a las cuotas partidistas, y de esta manera, no se politicen y tengan más legitimidad sus decisiones. Cabe agregar que es un órgano transitorio, pues solo se instala para realizar las funciones mencionadas.

El Consejo Judicial Ciudadano, también fue objeto de impugnación en las acciones de inconstitucionalidad en contra de la Constitución de la Ciudad de México, pues de acuerdo con la sentencia que resolvió en la parte no electoral, el promovente alegó que se vulneraba la división de poderes, al ser designados los consejeros judiciales

ciudadanos por la Legislatura de la capital federal, ya que de esta forma, se sujetarían a una jerarquía encabezada por el Congreso local, lo que implicaría una subordinación del Consejo de la Judicatura al integrarse con miembros nombrados por el Consejo Judicial Ciudadano.

En la citada sentencia, en su punto 558, apartado C, sección VI Estudio, se tomaron en cuenta los siguientes argumentos del proyecto para validar al Consejo que se expone: no hay tal jerarquía porque los consejeros judiciales ciudadanos no representan a la mayoría parlamentaria que los designó, este Consejo obedece a un sistema de contrapesos en el control interogánico entre el Poder Legislativo y el Judicial, y por último, la supuesta subordinación del Consejo de la Judicatura al Judicial Ciudadano, es imposible ya que es efímera la existencia de éste, pues se extingue al cumplir su labor.[371]

Finalmente, al igual como se ha hecho en las diferencias del Poder Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México, con los poderes legislativos y ejecutivos de los estados, en esta ocasión el comentario va en el sentido de que no se identificó discrepancia alguna en el funcionamiento y características generales del Poder Judicial de la Ciudad de México, con respecto a los poderes judiciales de los estados.

Sin embargo, hay que destacar el único rasgo particular en la presidencia dividida del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, porque mientras en los estados, la presidencia del Tribunal Superior y del Consejo de la Judicatura, la detenta una sola persona, en la Ciudad de México hay un presidente por cada órgano judicial. Esta situación fue impugnada por el Poder Judicial de la Ciudad de México, así como el precepto que regula al Consejo Judicial Ciudadano (Controversia Constitucional 81/2017),[372] habrá que indagar si la resolución tendrá la misma orientación de la sentencia que resolvió las acciones de inconstitucionalidad en la parte no electoral.

A pesar de que este asunto aún no se ha resuelto, no es perjudicial a la propuesta que pretende la presente investigación, sea cual sea la resolución que emita el Pleno

[371] *Ibíd.*, pp. 268 a 272.
[372] Información general del expediente de Controversia Constitucional 81/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/Detalle.aspx?AsuntoID=213070 [17 de marzo de 2019, 12:30 horas].

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su momento, porque como ya se indicó en el párrafo anterior, ésta diferencia no va más allá de las funciones y características que tiene generalmente un Poder Judicial local mexicano, porque son cuestiones organizativas, propias de la autonomía de una entidad federativa.

Como se ha observado en la segunda parte de este capítulo, la reglamentación constitucional a la Constitución Política de la Ciudad de México, ha provocado que el Poder Legislativo de ésta, tenga que limitarse a lo inscrito en la ley suprema federal cuando tenga que ejercer el poder reformador, ya que en algunas de las impugnaciones constitucionales, dieron la razón al promovente, al proteger lo consagrado en el artículo 122 de la Constitución general. Esta restricción, se debe a que la Ciudad de México es la única entidad a la que se le reglamenta de forma particular, por lo que su auto organización, se encuentra de alguna manera, sujeta al poder reformador federal, pues dependerá de éste, las decisiones políticas fundamentales que normen a la Constitución de la Ciudad de México.

No obstante, la autonomía de la Ciudad de México como entidad federativa, sigue siendo la misma que detentan los estados de la federación, su régimen especial se debe a su carácter de capital y ser sede de los poderes federales, situación nada novedosa, como se observará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO V

LA CIUDAD DE MÉXICO COMO "CIUDAD-ESTADO" EN LA PERSPECTIVA COMPARADA DE LAS CAPITALES DE LOS ESTADOS FEDERALES DE ALEMANIA Y ARGENTINA

Antes de iniciar con el desarrollo del capítulo, es necesario comprender cuál es el significado político de que una entidad sea la capital de un Estado, la cual puede destinarse a un espacio territorial por razones históricas o políticas, como por ejemplo, la Ciudad de México en el caso de las primeras, y el Distrito de Columbia de los Estados Unidos de América, en las segundas.

Por lo general, las capitales políticas son grandes ciudades con un acelerado crecimiento urbano, son el lugar donde se definen las decisiones para la dirección política y de gobierno de un Estado, lo que implica la dominación hacia la periferia, así ejerciendo su influencia política, social, económica y cultural en el resto de las estados, provincias, departamentos o distritos, según sea el caso.

Una vez comentado lo anterior, las capitales de los Estados federales tienen una gran particularidad cuando se constituyen como distritos federales, los que desde la tradición norteamericana, son entidades limitadas políticamente, porque al ser consideradas como sede de los poderes federales, éstos influyen con sus deliberaciones en las acciones administrativas y políticas locales, las cuales deberían ser emitidas en una democracia representativa, por órganos estrictamente locales, y además, con una autonomía efectiva.

Los distritos federales que existen y existieron en América, han pasado por procesos democratizadores que han permitido la participación de los ciudadanos capitalinos en las decisiones políticas que les constriñen como habitantes, situación que no ocurría debido a la naturaleza jurídico-política de las capitales federales, tal es el caso de Argentina, Brasil, Estados Unidos de América, México, y Venezuela.[373]

[373] *Cfr.* González Oropeza, Manuel, "La condición jurídica de la sede de los poderes federales en México", en Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 188 a 196. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/9.pdf [14 de junio de 2018, 19:00 horas].

Las capitales federales de Argentina y México, son principalmente las que han conquistado una mayor autonomía, al grado de ser consideradas iguales a los estados partes de sus respectivas federaciones, sin embargo, solo son algunos rasgos que las distinguen por el hecho ser capitales y lugares de residencia de los poderes del Estado.

La consecución de la autonomía de dichas capitales, es el significado del rechazo a la obsoleta disposición heredada del federalismo norteamericano, de tener un lugar neutral para la residencia de los poderes federales, en el que se compartía tanto la jurisdicción federal y local en el mismo territorio, circunstancia que perjudicaba a los derechos políticos de sus ciudadanos, así como en la autonomía de la entidad por la intervención de los poderes federales en los asuntos locales.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital política y lugar de residencia de los poderes de la República de Argentina, así como la Ciudad de México, capital federal y sede de los poderes de la unión de los Estados Unidos Mexicanos, han abandonado el viejo modelo del distrito federal norteamericano y se han acercado al modelo de capital del Estado federal alemán, en el que su capital y lugar de residencia de sus poderes federales, es la ciudad-estado de Berlín, denominación formal que recibe desde la Ley Fundamental alemana.

Una clara distinción entre una *ciudad-estado* de un *estado*, es que éste es una región que contempla varias ciudades en su territorio como entidad, por otro lado, en la ciudad-estado, la circunscripción territorial de la ciudad, es la misma que forma a toda la entidad.[374]

El carácter de ciudad-estado aplicado a la Ciudad de Buenos Aires y a la Ciudad de México, es posible desde la perspectiva del derecho comparado, es por ello que se toma como base el modelo de la capital alemana para observar cómo se ajusta en el caso de la capital federal mexicana, y por otro lado, se toma a manera de ejemplo a la capital argentina, al ser ésta la pionera en establecer una ciudad-estado en el continente americano.

[374] *Cfr.* Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto Político y Diseño Institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 169. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2968-la-ciudad-de-mexico-no-es-el-distrito-federal [14 de junio de 2018, 19:00 horas].

En el presente capítulo, además de exponer que la Ciudad de México se ajusta al modelo de la capital del Estado alemán, se sugiere la confirmación de acuerdo con los datos expuestos desde una visión teórica a lo largo de esta investigación, de que la capital mexicana, además de ser una entidad federativa, es un estado más de la federación, para abandonar en definitiva el antiquísimo dogma de que el ser sede de los poderes federales es una limitante para ser un estado parte de la federación.

El siguiente estudio comparado de las mencionadas capitales federales, se introduce con una breve exposición de las características del Estado federal mexicano, con el objetivo de comprender sus reglas en relación con su capital, enseguida se realiza la recapitulación de los aspectos particulares de la Ciudad de México como entidad autónoma; de la misma forma de lo anterior, se presenta someramente el modelo federal alemán y particularmente a la ciudad-estado de Berlín, y por último, se describe el ejemplo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la federación argentina como el modelo pionero de la ciudad-estado en el continente americano.

5.1 Ciudad de México, sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos

La federación mexicana está compuesta por treinta y un estados y una Ciudad de México, según lo estipulado en los artículos 40 y 43 de la Constitución general,[375] como se puede observar, no existe denominación formal que le entreguen una naturaleza política a la capital federal, salvo la de entidad federativa por otros artículos constitucionales, que es aplicable también a los estados. Por el problema descrito anteriormente, es necesario admitir que la Ciudad de México es también un estado parte de la unión federal y plasmarlo en la Constitución del Estado.

[375] Para este capítulo se consultó Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, con fecha de última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de marzo de 2019, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. [En línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_260319.pdf [27 de marzo de 2019, 23:00 horas].

De acuerdo con el artículo 44 de la Carta Magna federal, la Ciudad de México es “la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”, es la entidad central en la que se toman las decisiones políticas que afectan a todo el Estado mexicano, y la que ha obtenido autonomía como la del resto de las entidades federativas, pues se sujeta a la regla general de distribución de competencias del artículo 124 del mismo ordenamiento supremo, en el que se le designan atribuciones residuales, ya que la federación se queda con todas las facultades expresas por la Constitución; y además, se regula por otros artículos que con anterioridad eran dispuestos exclusivamente para los estados, como por ejemplo, el 117 que determina las prohibiciones para éstos.

Las participaciones que pueden tener tanto los estados y la Ciudad de México en el ámbito federal a través de sus legislaturas, son la de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, aprobar los proyectos de reformas constitucionales, y votar para ratificar la erección de un nuevo estado cuando se forme del territorio de otros estados.

Otra participación de los estados y la Ciudad de México en la federación, es con la aportación directa de tres senadores por cada entidad federativa, para la integración de la segunda cámara del Congreso federal, son designados por la vía del voto popular directo, bajo el sistema de mayoría relativa.

De acuerdo con el artículo 56 de la ley fundamental federal, en cada entidad federativa se sufraga por una sola fórmula a los dos aspirantes a senador; el partido político o coalición ganadora se queda con los dos escaños, el tercer senador de la entidad federativa será aquel que encabece la lista de la fórmula de candidatos a senadores que haya quedado en segundo lugar. El mismo artículo, estipula treinta y dos senadores agregados a los que aportan cada una de las entidades, éstos son electos por la vía de la representación proporcional mediante el sistema de listas, en el que todo el territorio del Estado, es una sola circunscripción plurinominal.

La cámara alta se renueva en su totalidad cada seis años, aunque podría considerarse de forma parcial, ya que según lo que reglamenta el artículo 59 constitucional federal, sus miembros tienen la posibilidad de ser reelectos para un periodo consecutivo más, con la condición de que sean postulados electoralmente por el mismo partido político o por alguno de los partidos que integraron la coalición que

los hayan llevado a obtener el escaño, la excepción a lo anterior, es que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del periodo de su encargo, en ese orden de ideas, la renovación total sería en cuanto a su legislatura, pero probablemente no en su composición, debido a la posibilidad de integrarse con los mismos legisladores de hace seis años.

El Senado de la República además de ejercer funciones legislativas como segunda cámara y contrapeso de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 76 constitucional federal, también tiene entre sus funciones exclusivas:

- Analizar la política exterior.
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, así como decidir sobre su terminación, suspensión o modificación.
- Ratificar los nombramientos de los secretarios de Estado (con excepción a los secretarios de Defensa Nacional, Marina, y Relaciones Exteriores), cuando se opte por un gobierno de coalición.
- Autorizar al presidente de la República para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del Estado.
- Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, así como nombrar a su titular del Poder Ejecutivo provisional para que éste convoque a elecciones.
- Resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.
- Erigirse en jurado de sentencia en juicio político.
- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la terna propuesta por el titular del Poder Ejecutivo federal.
- Autorizar los convenios amistosos sobre sus respectivos límites territoriales que celebren las entidades federativas.
- Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
- Nombrar a los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y al Fiscal General de la República.

Como se puede observar, la cámara alta puede ejercer controles políticos directos a las entidades federativas, y también tiene atribuciones vinculadas a la política exterior y a la seguridad del Estado. Estas facultades son tradicionales en una cámara que teóricamente representa a los estados a nivel federal.

Los estados partes de la federación representan el segundo nivel de gobierno, el cual de acuerdo con la uniformidad institucional como elemento distintivo de un Estado federal, tienen un sistema de gobierno presidencial, al igual que el rango federal, por lo tanto, el Poder Ejecutivo y Legislativo tienen una determinada división de competencias.

El Poder Ejecutivo en los estados lo ejercen los gobernadores como sus titulares en cada entidad, son electos popular y directamente para un periodo de seis años sin posibilidad alguna de reelección; el Poder Legislativo lo representan los congresos locales, los cuales están integrados por diputados que representan a la población y son votados por mayoría relativa y por representación proporcional, para un periodo de tres años y con posibilidad de reelección en hasta otros tres periodos consecutivos más; por último, el Poder Judicial en los estados se conforma por los Tribunales Superiores de Justicia, los Consejos de la Judicatura, y en algunos, por las Salas Constitucionales locales.

Las competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales que ejercen los estados a través de sus órganos de gobierno, son aquellas que no son exclusivas del ámbito federal, las concurrentes y las coexistentes con la federación.

Los municipios son la división territorial interna con carácter política y administrativa de los estados, son el tercer nivel de gobierno, y son administrados cada uno por un ayuntamiento integrado por un presidente municipal, un determinado número de regidores y uno o más síndicos, todos ellos son designados por sufragio popular y directo para un periodo de tres años y con posibilidad de reelección para un periodo inmediato más. Lo anterior está dispuesto en el primer párrafo del artículo 115 constitucional federal, y en los primeros dos párrafos de la fracción I, del mismo numeral.

El ayuntamiento es un órgano que conjuntamente tiene funciones deliberativas, de control y vigilancia, de procuración de justicia y ejecutivas; tienen competencias

concurrentes y coexistentes con la federación y el estado del que forma parte, sus competencias exclusivas son principalmente en atención a los servicios públicos por ser el nivel gobierno más próximo a los habitantes.

Las facultades relevantes de los ayuntamientos (que además son concurrentes con las de las autoridades de los estados), son crear su propia ley de ingresos para imponer las contribuciones municipales, y brindar seguridad pública.

Hasta este punto, todo lo anterior es una recapitulación de lo que se ha expuesto en los anteriores capítulos, por esa razón no se da un profundo análisis y tampoco se puntualiza el fundamento constitucional, de esta misma manera, se describirán en los siguientes párrafos, las particularidades de la capital de los Estados Unidos Mexicanos, para iniciar su comparación con respecto a las otras capitales federales que comparten similitudes en su régimen interno y en su regulación constitucional.

La Ciudad de México desde el momento en que se amplió su autonomía, se encuentra en una misma posición jerárquica que la de los estados, pues como ya se ha comentado, posee generalmente los mismos derechos, obligaciones, permisiones y prohibiciones que el resto de los estados, la única particularidad que tiene con respecto a ellos, es en materia de las relaciones con los poderes federales, al ser la capital y sede de los poderes federales, incluso su Constitución contiene un título dedicado a su “carácter de capitalidad”.

El artículo 68 de la Constitución Política de la Ciudad de México, contiene tres numerales que disponen los preceptos del régimen de capitalidad, en resumen, establecen la obligación de la capital federal de garantizar las condiciones necesarias para que los poderes federales puedan ejercer sus facultades, también se determina la creación de acuerdos y convenios por parte de las autoridades locales con la federación, para garantizar la seguridad de las representaciones diplomáticas y asegurar el cuidado de los bienes inmuebles y patrimonio de la federación que se encuentren en el territorio de la Ciudad de México, y finalmente, se indica que los recursos que recibirá la capital mexicana por su carácter de ser capital, se ejercerán de acuerdo con las leyes que se emitan.

Como se puede ver, existen bases constitucionales locales que definen reglas a seguir para la capital del Estado federal mexicano, esto conlleva a una gran

interrogante sobre el carácter provisional de la capital de la federación mexicana, así establecido en la parte final del artículo 44 de la Constitución general y que provoca un vacío jurídico constitucional, ya que en el supuesto de que se mueva la capital y sede de los poderes federales de la Ciudad de México ¿qué ocurriría con el título de la Constitución de la Ciudad de México que dispone las reglas del régimen de capitalidad? ¿Se derogaría transitoriamente? ¿Se redactaría de forma similar en la Constitución del estado que se elija como capital? En realidad, las respuestas a estas interrogantes pueden ser ociosas porque actualmente es difícil pensar que sea posible mover a la capital y con ella a los poderes federales, debido a lo complicado y costoso que implicaría tal traslado.

En el apartado final del segundo capítulo de la presente investigación, se sugirió modificar al artículo 44 de la Constitución federal, para eliminar la disposición que fija la provisionalidad del carácter de capital a la Ciudad de México, ya que es inconcebible la idea de que por la circunstancia de dejar de ser la capital federal, sea constituida en un estado, cuando ya tiene la autonomía que le permite conducirse como el resto de las entidades federativas, así que además por lo anterior, dicha disposición debe eliminarse para fijar como permanente a la capital y sede de los poderes federales del Estado federal mexicano, para que con ello, también se elimine el vacío jurídico constitucional que se ha señalado en el párrafo anterior.

Junto con la eliminación de la parte final del artículo 44 citado, también se derogaría la fracción V, del artículo 73 constitucional federal, ya que dicha fracción, faculta cambiar la residencia de los poderes de la federación al Congreso de la Unión. Si bien, dicha fracción determina en específico que el Congreso federal puede mover la sede de los poderes federales y no a la capital, debe entenderse que generalmente por tradición, en los Estados federales el lugar en donde se establece la residencia de sus poderes es la capital.

A la Ciudad de México por ser la capital federal, se le ha designado un régimen constitucional especial que la distingue del resto de los estados, pues es la única entidad federativa a la que se le mandata desde el artículo 122 de la Constitución general, el cómo estructurar a su Constitución y el establecimiento de su división

territorial, política y administrativa interna en demarcaciones territoriales con alcaldías como órganos de gobierno y limitada autonomía.

La capital mexicana ejercerá un gobierno local a través de sus tres poderes: el Legislativo, representado por el Congreso de la Ciudad de México, que se integrará por sesenta y seis diputados, la mitad son electos popular y directamente por mayoría relativa, y la otra mitad por el principio de representación proporcional; el Ejecutivo, a través del jefe de gobierno de la Ciudad de México, quien se desempeñará como el gobernador de la Ciudad, es electo popular y directamente por los ciudadanos capitalinos para un periodo de seis años; y el Judicial, el cual se integrará por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, la Sala Constitucional, el Consejo de la Judicatura y los juzgados.

Los órganos que ejercen el tercer nivel de gobierno en la Ciudad de México son las alcaldías, hay una por cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales en que está dividida política y administrativamente la capital federal. Cada alcaldía se integra por un alcalde, quien desempeñará las funciones ejecutivas; y un concejo, órgano colegiado que se compone de diez a quince concejales (el número dependerá de la cantidad de habitantes que residan en determinada demarcación territorial), estos servidores públicos cumplirán con funciones deliberativas, de control y vigilancia.

A diferencia de los ayuntamientos en los municipios de los estados, las alcaldías son órganos político-administrativos con una marcada división de atribuciones entre el alcalde y el concejo, tienen competencias más acotadas, como por ejemplo, la prestación de servicios públicos en materia de agua potable, servicio de drenaje y alcantarillado, deben realizarla de forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México; además, no administran el patrimonio, y por lo tanto, la hacienda pública de la demarcación, porque ésta no lo tiene, ya que el patrimonio y la hacienda pública son de carácter unitario y se concentra su administración en el gobierno central de la capital federal. Otra competencia relevante que tienen los ayuntamientos y las alcaldías no, es en materia de seguridad pública, dicha área en la Ciudad de México, es atribución exclusiva de la Administración Pública local.

Por último, existirá en la Ciudad de México un nuevo órgano, el cual se denominará “Cabildo de la Ciudad de México” y funcionará como concejo, el cual involucrará a las

alcaldías y al Gobierno capitalino para planear, coordinar, consultar, acordar y decidir sobre los asuntos que les competen para el beneficio de la capital mexicana. Dicho Cabildo, se conformará con todas las autoridades ejecutivas de la capital, es decir, por los alcaldes de cada una de las alcaldías y por el jefe de gobierno de la Ciudad de México, quien lo presidirá.

La Ciudad de México desde la perspectiva de su autonomía, podría considerarse como un estado parte de la federación, aunque tenga un régimen constitucional especial, alcaldías por ayuntamientos como órganos político-administrativos como tercer nivel de gobierno, y un cabildo en el que las autoridades ejecutivas deliberan en atención de la administración de la capital federal. Al tratarse de ser la capital, es susceptible de que su regulación sea especial, como podrá verse en el próximo análisis referente a las ciudades-estado de Berlín y de Buenos Aires.

5.2 Berlín, ciudad-estado y capital de la República Federal de Alemania

La República Federal de Alemania es un Estado compuesto de dieciséis estados o *Länder*, denominación formal que reciben las partes integrantes de la federación alemana en su idioma original, así inscrita en la Ley Fundamental.[376] Tres de ellos son considerados ciudades-estado: Hamburgo, Bremen, y su capital, Berlín, los cuales tienen una regulación muy similar a los que son solo estados.[377] El gobierno del Estado alemán es democrático con un sistema parlamentario, lo que significa que su Poder Legislativo y Ejecutivo no tienen una división de competencias muy separada.

Atendiendo al principio de uniformidad institucional de los Estados federales, los *Länder* tienen la misma forma y sistema de gobierno de la federación, regulada por la Ley Fundamental y por sus respectivas constituciones locales, es así como tienen un

[376] Los preceptos expuestos en este apartado son de Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, del 23 de mayo de 1949, con texto actualizado de octubre de 2010, Deutscher Bundestag. [En línea] https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf [11 de agosto de 2018, 9:30 horas].
[377] *Cfr.* Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 169.

Parlamento propio, integrado por representantes electos popularmente; un Gobierno y un Poder Judicial local.[378]

Los órganos federales de carácter permanente son los siguientes:[379]

- El presidente federal, quien es designado por la Asamblea Federal para un periodo de cinco años con posibilidad de reelección inmediata una sola vez. Cabe señalar que dicha Asamblea, es un órgano que se reúne exclusivamente para esa función, el cual se integra por miembros del *Bundestag* y por los representantes de las legislaturas de los estados. El presidente federal actúa como el jefe de Estado, propone al canciller y aprueba la designación y remoción de ministros que le propone éste.
- El Gobierno federal, el cual se integra por el canciller, quien funge como jefe de gobierno ejerciendo la dirección de política y gobierno; y el gabinete de ministros, quienes auxilian al canciller en las áreas administrativas que se les encomiende.
- El *Bundestag*, único órgano integrado por personas electas popularmente, y que por lo tanto, es la cámara de representantes; designa al canciller y cuenta además con funciones legislativas. Su renovación ordinaria es cada cuatro años.
- El *Bundesrat* o Consejo Federal, es la cámara que se integra con representantes de los gobiernos de los *Länder*, funciona como segunda cámara legislativa y como órgano de control del Gobierno federal.
- La Corte Constitucional Federal, es el tribunal encargado del control e interpretación de la Ley Fundamental.

No se profundiza más sobre los órganos constitucionales federales de Alemania, porque no es un objetivo de la presente investigación conocer a fondo sobre ellos, sin embargo, son expuestos para comprender como se estructuran en general los gobiernos locales en los *Länder*, ya que adoptan el mismo sistema de gobierno parlamentario.

---

[378] *Cfr.* Brage Camazano, Joaquín, "Estudio preliminar. El Federalismo Alemán" a Häberle, Peter, *El Federalismo y el Regionalismo como Forma Estructural del Estado Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. LXXVII. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2300/5.pdf [11 de agosto de 2018, 10:00 horas].

[379] *Cfr.* Soto Flores, Armando, *Sistemas Constitucionales y Políticos Contemporáneos*, México, Porrúa, 2009, pp. 133 a 144.

La única excepción de lo señalado en el anterior párrafo, es el *Bundesrat* o Consejo Federal, debido a que es un órgano integrado con funcionarios de los *Länder*, y éstos sí son materia de importancia para el presente trabajo.

Los *Länder* tienen una gran participación a nivel federal a través del *Bundesrat*, en el cual interfieren los gobiernos locales para el control del gobierno y en la producción de la legislación federal. Conforme al artículo 51 de la Ley Fundamental de Alemania, el *Bundesrat* se integra con los miembros de los gobiernos de los *Länder*, quienes se encargan de designarlos y cesarlos. No existe un número definido de cuantos funcionarios de los gobiernos locales son los que se envían al Consejo Federal, pero pueden ser enviados tantos miembros como votos tenga cada *Land* o estado federado.

La definición de votos que le tocan a cada estado lo determina el número de pobladores. El párrafo 2 del artículo 51, establece que todos los *Länder* tienen por lo menos tres votos, los que posean más de dos millones de habitantes tienen cuatro, los que detentan más de seis millones tienen cinco, y los de más de siete millones tienen seis.

Al ser miembros del gobierno de los *Länder* quienes integran al *Bundesrat*, no existe ninguna posibilidad de que la oposición de un *Land* sea escuchada en el Consejo Federal. Tampoco existen las legislaturas en el Consejo Federal, ya que éste se va renovando conforme a los resultados de las elecciones de los parlamentos en los *Länder*, que tienen gran relevancia debido a que los parlamentos son quienes designan el Gobierno de cada *Land*, de esta manera, la elección de los miembros del *Bundesrat* es democrática e indirecta.

Generalmente los funcionarios locales que integran al *Bundesrat*, son los ministros presidentes y ministros de los *Länder*, y los alcaldes y senadores de las ciudades-estado. Dichos funcionarios cumplen con una doble función, una por cada ámbito competencial: federal en el Consejo Federal y local en la administración de su respectivo *Land*.

Respecto al ejercicio de los votos en las deliberaciones del *Bundesrat*, debe señalarse que se emiten de forma unitaria o en bloque, es decir, que si no existe un acuerdo entre los funcionarios de un *Land* para emitir los votos y éstos se ejercen de manera dividida, se invalidan y se toman como un *no* o abstención.

Los jefes de gobierno de cada estado federado se turnan para presidir el Consejo Federal, de acuerdo con el orden de rotación determinado por el número de habitantes de cada *Land*. El primero en presidirlo es aquel en que su estado tiene el mayor número de habitantes, y solo dura un año. Esta regla quedó definida en el Acuerdo de Königstein, por los ministros presidentes desde 1950.

La función principal del presidente del *Bundesrat* es la de convocar y conducir las sesiones plenarias, es la máxima autoridad del órgano federal y además suple al presidente federal cuando se ausenta por razones de política exterior o vacaciones.[380]

Las atribuciones del Consejo Federal son las siguientes:[381]

- Toma de posición ante proyectos del Gobierno. Con esta competencia el *Bundesrat* tiene la primera opinión respecto a los proyectos de ley que inicie el Gobierno federal ante el *Bundestag*.
- Convocatoria de la Comisión Mixta. Se convoca a ésta comisión cuando no está conforme con el proyecto de ley que le ha enviado el *Bundestag*. Es un órgano extraordinario que permite a que ambas cámaras legislativas lleguen a un acuerdo para la aprobación de un proyecto de ley, cabe destacar que de ninguna manera se trata de una cámara legislativa, sino de un medio por el cual ambas cámaras buscan soluciones a los conflictos legislativos que se les presenten. Se integra con treinta y dos miembros, la mitad son representantes de la segunda cámara y el resto de la primera, los representantes de ésta se designan conforme al tamaño de cada grupo parlamentario.[382]
- Participación en leyes que requieren de su aprobación. Existen leyes que necesitan la aprobación del *Bundesrat*, sin ella no pueden existir. Las leyes que se obligan a este requisito son aquellas que afectan a los intereses de los *Länder*, y se dividen en tres grupos: las que modifican la Ley Fundamental, que requieren una mayoría calificada para su aprobación; las que tienen consecuencias para las

[380] *Cfr.* Reuter, Konrad, *El Bundesrat y el Estado Federal. El Bundesrat de la República Federal de Alemania*, 13ª. ed., Berlín, Bundesrat, 2006, pp. 14 a 22. [En línea] https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [11 de agosto de 2018, 14:00 horas].
[381] *Ibíd.*, pp. 35 a 47.
[382] *Ibíd.*, pp. 27 y 28.

finanzas de las entidades federativas; y las leyes que afectan las facultades de organización y administración de los *Länder*.

- Participación en leyes a las que solo puede oponerse. En este caso el *Bundestag* puede aprobar un proyecto aunque el *Bundesrat* se haya opuesto, pero para ello se requiere de un determinado número de votos en la primer cámara: si el *Bundesrat* se opone con una mayoría simple, el *Bundestag* puede rechazar esa oposición con una mayoría simple de sus miembros; si el *Bundesrat* se opone con una mayoría calificada de votos, el *Bundestag* tendría que rechazarla también con una mayoría calificada de sus integrantes; cuando la oposición es rechazada, el proyecto puede pasar a sancionarse, y si el *Bundestag* no logra una mayoría de votos para rechazar la oposición, la ley se desecha.
- Proyectos de ley propios. El *Bundesrat* es también una cámara de origen, sus proyectos deben ser enviados al Gobierno federal para que los revise y haga sus observaciones, para que luego este órgano lo envíe al *Bundestag* e inicie el procedimiento legislativo.
- Aprobación de los reglamentos jurídicos. El Gobierno federal envía proyectos de reglamentos al *Bundesrat* para su aprobación. Los reglamentos son útiles para la ejecución de las leyes administrativas.
- Aprobación de normas administrativas generales. De la misma forma que los reglamentos, estas normas deben pasar por la aprobación del *Bundesrat* pero solo en el caso de que afecten competencias de los *Länder*.
- Proyectos de la Unión Europea. El *Bundesrat* es tomado en cuenta antes de deliberar la representación alemana en el Consejo de Ministros en Bruselas.
- Participación en cuestiones de asuntos exteriores. En materia de tratados internacionales, el Estado alemán requiere de la aprobación del *Bundesrat* para ser ratificados. Además, conoce de política exterior a través de sus comisiones, de su presidente y de sus miembros en lo individual.
- Derecho a recibir información del Gobierno federal. La rendición de cuentas sobre el estado de la administración, política exterior y de defensa, es una obligación darla por parte del Gobierno federal al Consejo Federal. Otra forma de exigir la rendición de cuentas al Gobierno es a través de las comparecencias ante el

Bundesrat, de cualquier miembro del gabinete federal, ya sea en sesiones plenarias o en comisiones, donde pueden cuestionarlo.

- Otras funciones. Designar en conjunto con el *Bundestag,* a los miembros de la Corte Constitucional Federal; el envío de representantes a otras instituciones administrativas federales; participar en algunos casos en la nominación de funcionarios, ya sea con su propuesta o aprobación; la aprobación de los nombramientos del fiscal general ante la Corte Federal de Justicia, y de los fiscales federales y los miembros del Consejo Directivo del Banco Federal Alemán; en estado de emergencia legislativa cuando el canciller es destituido por falta de confianza del *Bundestag*, promulga las leyes; tiene control sobre los *Länder*, también tiene control federal en los casos de estado de emergencia interior y catástrofes naturales; y finalmente, aprueba la declaración del estado de emergencia exterior.

Una vez atendido de forma general al Consejo Federal o *Bundesrat*, lo siguiente es describir la manera en que se distribuyen las competencias en el federalismo alemán. De acuerdo con el autor Alfred Katz, existen tres sistemas posibles de reparto competencial:[383]

1) Las funciones de los tres poderes del Estado pueden ser transferidas a la federación o a los *Länder*, tal es así que las funciones legislativas son exclusivas del orden federal, y las funciones ejecutivas o de administración y las jurisdiccionales, son ejercidas por las entidades federativas.
2) Por materia, en este caso los *Länder* actúan conforme a sus funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales en las materias que son competentes.
3) Las tareas conjuntas son divididas de acuerdo al ámbito competencial de los poderes, y en el ámbito material.

Lo anterior es un gran esbozo de lo que se presenta continuación, pues aún hay que detallar qué materias legislativas y administrativas poseen la federación y los *Länder*, respectivamente. Antes de su exposición, cabe recalcar que la federación detenta una amplia competencia en la legislación federal, y por el otro lado, a los

[383] *Cfr.* Katz, Alfred, *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*, Heidelberg, C.F. Müller, 1999, p. 127. Citado por Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, p. LXXXV.

Länder les compete su ejecución y aplicación desde las funciones administrativas y jurisdiccionales.[384]

En la distribución de competencias legislativas existe la regla general definida por el artículo 70 de la Ley Fundamental, en la que establece que los *Länder* tienen el derecho de legislar mientras la misma Ley Fundamental no se lo confiera a la federación, una forma similar a la distribución de competencias en el Estado mexicano que se previene en el artículo 124 de su Constitución, en el que se determinan competentes a las entidades federativas en las materias residuales que no se expresan para la federación.

La competencia legislativa de la federación se divide en dos: exclusiva y concurrente. La legislación exclusiva para la federación es en las materias que le son propias, pero los *Länder* pueden ocupar esa competencia legislativa solo cuando son autorizados a expresión de una ley federal.

El artículo 73 de la Ley Fundamental, enlista las materias que son de competencia exclusiva de la federación, y son: política exterior, defensa nacional, protección civil, migración e inmigración, régimen monetario, aduanas, comercio exterior, patrimonio cultural, tráfico aéreo, correos y telecomunicaciones, ferrocarriles, propiedad industrial, cooperación entre la federación y los *Länder*, estadística, armas y explosivos, previsión de los mutilados de guerra, así como de las viudas y huérfanos de guerra, y asistencia a antiguos prisioneros de guerra; y energía nuclear.

En la legislación concurrente, tanto la federación como los *Länder* pueden emitir leyes, pero los estados solo pueden hacerlo mientras la federación no lo haya hecho mediante el uso de su competencia legislativa en determinadas materias que le dan como preferentes la Carta Magna federal, de ser así, a los *Länder* solo les queda reglamentar las leyes que se promulguen en ciertas materias. Todo lo anterior se encuentra dispuesto en el artículo 72 de la Ley Fundamental.

El artículo 74 de ley antes citada, enlista las materias de la legislación concurrentes de la federación, algunas de ellas son: el derecho civil, el derecho penal, la organización y el procedimiento judicial, el régimen de la abogacía, notariado y

[384] *Cfr.* Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, p. LXXXV.

asesoramiento jurídico; derecho de residencia, derecho de economía, la asistencia social, derecho laboral, expropiación, apoyo a la formación profesional e investigación científica, producción agrícola y forestal, entre otras más.

En la distribución de competencias administrativas, éstas son propias de los *Länder*, eso incluye la ejecución de las leyes federales, pero la federación mantiene un control limitado para que los estados ejecuten las leyes conforme al derecho vigente. De acuerdo con el artículo 84, párrafo 1, en el caso de que los *Länder* ejecuten leyes federales, los mismos regularan la organización de las autoridades y el procedimiento administrativo.

Las tareas administrativas que se ejercen de forma exclusiva por la federación, son en las áreas de servicio exterior, administración financiera, promoción del empleo, aduanas, tráfico aéreo, la administración de autopistas y carreteras interurbanas, la administración de las vías fluviales y la navegación, y defensa nacional.[385]

Al igual que en las competencias administrativas, los *Länder* ejercen naturalmente las competencias jurisdiccionales, salvo en las materias reservadas para la federación con motivo de "garantizar la unidad de la jurisprudencia en todo el Estado federal."[386]

Los tribunales de exclusiva competencia de la federación son: la Corte Federal de Justicia, la Corte Federal Contenciosa-Administrativa, la Corte Federal de Hacienda, la Corte Federal del Trabajo y la Corte Federal Social, todos ellos con carácter de supremos. Éstos son enunciados en el artículo 95 de la Ley Fundamental.

Otros tribunales federales están inscritos en el artículo siguiente del que se ha citado, y son los siguientes: tribunal federal para asuntos de la protección de la propiedad industrial, y tribunales federales penales militares. La Corte Federal de Justicia es la corte suprema de los tribunales antes mencionados.

Hasta este punto se ha expuesto como participan los *Länder* en la federación a través de sus gobiernos representados en el Consejo Federal, y se ha presentado la distribución de competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales en el Estado federal alemán. Ahora es el turno de revisar particularmente el estatuto de la ciudad-

[385] *Ibíd.*, pp. XCV a XCVII.
[386] *Ibíd.*, p. XCVII.

estado de Berlín, capital y sede de los poderes federales de la República Federal de Alemania.

La Constitución de Berlín,[387] de 23 de noviembre de 1995, establece en su artículo 1, que Berlín es un *Land* y al mismo tiempo una ciudad, que es parte de la federación alemana y se somete a la Ley Fundamental y a las leyes federales.

Berlín se encuentra dividido en doce distritos, de acuerdo con el artículo 4 de la ley suprema de la capital alemana: 1) Mite, Tiergarten y Wedding, 2) Friedrichshain y Kreuzberg, 3) Prenzlauer Berg, Weissensee y Pankow, 4) Charlottenburg y Wilmersdorf, 5) Spandau, 6) Zehlendorf y Steglitz, 7) Schöneberg y Tempelhof, 8) Neukölln, 9) Treptow y Köpenick, 10) Marzahn y Hellersdorf, 11) Lichtenberg y Hohenschönhausen, y 12) Reinickendorf.

El artículo 3, dispone que el Poder Legislativo se ejerce por medio de plebiscitos, referéndums y por el Parlamento; el Poder Ejecutivo por el Gobierno y la administración, así como por sus distritos; el Poder Judicial lo poseen los tribunales. Todas las autoridades antes mencionadas, están sujetas a la responsabilidad de las obligaciones de Berlín como *Land*.

La Cámara de Diputados es el Parlamento de Berlín, está integrada por al menos 130 miembros, quienes son designados por la vía del voto universal, igualitario, secreto y directo. Los partidos políticos que no hayan alcanzado como mínimo el 5% del número total de votos emitidos, no tienen derecho a la asignación de un lugar en la cámara de representantes en la representación proporcional. Lo anterior se encuentra establecido en los artículos 38 y 39.

Las elecciones para diputados se realizan por listas regionales y por distritos electorales uninominales. Los electores deben tener como mínimo dieciocho años para poder votar, sufragan con dos votos, el primero es para la elección del diputado distrital, que gana por mayoría relativa, y el segundo sufragio es para votar por el

[387] Los preceptos que se citan de este ordenamiento son de Constitución de Berlín (Verfassung von Berlin), de 23 de noviembre de 1995, con última modificación de 22 de marzo de 2016, Abgeordnetenhaus Berlin, (traducción en línea por el servicio de Google). [En línea] https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/vwContentbyKey/W29ASKXB092DEVSDE/$FILE/VvB%2022.03.16.pdf [11 de agosto de 2018, 15:00 horas].

partido político en la representación proporcional, ambos pueden ser votos divididos, es decir, que el primer voto puede ser hacia un partido político distinto al votado en el segundo sufragio y viceversa.

En el párrafo tras anterior, se menciona que la integración de la Cámara de Diputados se forma con al menos 130 miembros, y esto es así porque regularmente son más los diputados que integran al Parlamento, ya que si un partido político obtiene más lugares a través del primer voto que de los segundos, puede conservar los lugares designados en la representación proporcional de forma adicional, y por parte de los otros partidos, éstos recibirán lugares compensatorios que correspondan al número de votos obtenido en la lista regional.[388]

De acuerdo con el artículo 54 constitucional local de Berlín, los diputados duran en su cargo cinco años, pero con una mayoría de dos terceras partes de sus miembros, pueden terminar prematuramente el periodo legislativo. Otra forma de terminación prematura del mandato parlamentario es a través de referéndum. Cuando una legislatura se termina de forma prematura, se deben realizar otras elecciones para integrar una nueva, esto debe ocurrir a más tardar en las próximas ocho semanas posteriores a la decisión del Parlamento o del resultado del referéndum.

Las funciones principales del Parlamento berlinés son la competencia legislativa, la aprobación del presupuesto, la designación del Gobierno así como su control. Entre las atribuciones más destacadas de los diputados son: La elección del presidente del Parlamento, la aprobación de leyes locales y del presupuesto, el control sobre el Gobierno; la designación de los presidentes de los tribunales regionales, de los jueces del Tribunal Constitucional, del presidente del Tribunal de Cuentas, y del delegado para la protección de datos.

Los diputados tienen como instrumentos de control lo siguiente: preguntas escritas hacia el Senado, preguntas espontaneas en el Pleno y el trabajo en comisiones.

---

[388] *Cfr. El Parlamento de Berlín*, Berlín, Abgeordnetenhaus von Berlín, 2017, p. 17. [En línea] https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/vwContentbyKey/W29BW9WD053MMISDE/$FILE/AH_Broscheure_2017_SP_web.pdf [11 de agosto de 2018, 15:00 horas].

De acuerdo con el artículo 50 de la Constitución de Berlín, el Gobierno se ejerce por el Senado, el cual se encuentra integrado por el alcalde gobernador y hasta diez senadores.

El Parlamento elige al alcalde gobernador por mayoría de votos, por lo regular, tras la instalación de la Cámara de Diputados, el candidato del partido que haya obtenido más votos en la Legislatura, es el alcalde gobernador en una elección secreta.

Las atribuciones del alcalde gobernador son: representar a Berlín en el exterior, nombrar y destituir a los miembros del Senado, quienes serán sus colaboradores cercanos en las funciones administrativas y serán hasta diez de dichos funcionarios, dos de ellos son también nominados como sus alcaldes adjuntos; la dirección de política y gobierno, la cual se encuentra sujeta a la aprobación y vigilancia del Parlamento; preside al Senado y tiene voto decisivo en caso de empate en sus deliberaciones; y promulga las leyes.

A diferencia de otros sistemas parlamentarios, los funcionarios que auxilian al titular del Gobierno, no necesariamente tienen que ser miembros de la Cámara de Diputados, pues pueden nombrarse como senadores a otras personas que no tengan relación alguna con el Parlamento.[389]

En cuanto a la producción legislativa, de acuerdo con el artículo 59 de la ley fundamental de Berlín, la potestad de iniciar una ley le corresponde al Parlamento, al Senado y por referéndum.

Por la vía del referéndum pueden promulgarse, modificarse o derogarse leyes en las materias competencia del *Land* de Berlín, y también por este mecanismo puede solicitarse la terminación del mandato parlamentario de la Cámara de Diputados. Las leyes sobre presupuesto, salarios y pensiones, contribuciones, tarifas de empresas públicas y decisiones de personal, están prohibidas para sujetarse a referéndum.

El número de firmas mínimas necesarias para requerir el referéndum sobre un proyecto de ley son 20,000, de personas elegibles para ser diputado de Berlín; para un proyecto de ley que modifica a la Constitución se necesitan de 50,000 personas que cumplan con los requisitos para poder ser diputado; y para la terminación del

[389] *Ibíd.*, pp. 9 y 21.

mandato parlamentario de la Cámara de Diputados se requieren el mismo número de votos para el referéndum a la Constitución.

Ya que se ha anunciado el referéndum como un medio para la reforma o enmienda de la Carta Magna berlinesa, cabe agregar que el artículo 100 de ésta, declara que para su reformabilidad, se necesita una aprobación de dos terceras partes de los miembros electos de la Cámara de Representantes, como se puede ver, no considera a los distritos para su procedimiento dificultado de reforma, pues solo se requiere el voto aprobatorio de una mayoría calificada de los legisladores locales para su enmienda.

Las reglas generales del referéndum están establecidas en los artículos 62 y 63 de la Constitución de Berlín.

Otro mecanismo de democracia participativa está contemplado en el artículo 61 de la Constitución de la capital alemana, con el cual, un número mínimo de 20,000 residentes capitalinos con edad mínima de dieciséis años, puede remitir a la Cámara de Diputados, algunos puntos sobre la toma de decisiones políticas que afecten a Berlín.

La administración de justicia se ejerce por tribunales independientes, sus jueces profesionales son nominados por el Senado, para que ejerzan sus funciones jurisdiccionales en el “espíritu de la Constitución y la justicia social”. Los presidentes de los tribunales regionales superiores son designados por el Senado, una vez que ya hayan sido propuestos a éste por la Cámara de Diputados. Lo anterior está dispuesto en los artículos 79 y 82 constitucionales de la capital alemana.

El artículo 84 establece el Tribunal Constitucional, el cual se encuentra integrado por nueve miembros: presidente, vicepresidente, y siete jueces constitucionales; y decide la interpretación de la Constitución de Berlín y resuelve diversos conflictos constitucionales.

Existe también en Berlín un Tribunal de Cuentas, regulado en el artículo 95 constitucional. Es un tribunal autónomo que examina los gastos, así como la gestión presupuestaria; lo encabeza un presidente, quien es designado por la Cámara de Diputados a propuesta del Senado, su cargo es perpetuo y se somete a la vigilancia

del presidente del Parlamento. El tribunal debe informar anualmente a la Cámara de Diputados y al Senado.

Ahora es turno de describir lo que corresponde al régimen político-administrativo interno de Berlín. Los distritos son la división territorial, político y administrativa de la capital alemana, son el orden de gobierno más cercano a la población, y se encuentran regulados entre los artículos 66 y 77 de la Constitución de Berlín.

Si bien existe el régimen municipal en los *Länder*, en contraste, los distritos son la división político-administrativa en las ciudades-estado de Berlín y de Hamburgo.[390] De acuerdo con el numeral 2, del artículo 28 de la Ley Fundamental, a los municipios se les garantiza la capacidad de fijar tipos de recaudación fiscal para sus gastos, lo que significa el reconocimiento de su autonomía financiera, cualidad de la que carecen los distritos al no otorgarles de forma expresa dicha facultad, siendo ésta la única diferencia sustancial respecto aquellos.

El Senado tiene un papel preponderante en la administración de los distritos, a través de la Oficina Central, la que realiza: tareas de gestión como la planificación, política, gobernanza y supervisión, la policía, el poder judicial y la administración tributaria.

En cada distrito se elige a un Consejo de Distrito por voto universal, igualitario, secreto y directo, y está conformado por cincuenta y cinco miembros. Las elecciones para integrar al órgano local son concurrentes con las de la Cámara de Diputados, de esta manera, al término ordinario de la legislatura del Parlamento, también cesan las funciones de los Consejos de Distrito.

A diferencia para elegir a los diputados del Parlamento, la edad mínima para votar por los Consejos de Distrito es de dieciséis años.

El Consejo de Distrito es un órgano deliberativo con funciones de control de la administración del distrito, también decide sobre el presupuesto del distrito y los asuntos que se le asignan.

La Oficina del Distrito es la autoridad administrativa del distrito, está integrada por el alcalde del distrito y los concejales de distrito, uno de éstos es nombrado alcalde

[390] *Cfr.* Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *op. cit.*, p. 176.

adjunto del distrito. El alcalde del distrito tiene la supervisión sobre los miembros de la Oficina de Distrito.

Los distritos tienen la oportunidad de emitir comentarios u observaciones sobre los asuntos de la administración y la legislación en el Consejo de Alcaldes, un cabildo o concejo en el que se reúnen cada mes el alcalde gobernador y los alcaldes del distrito o los alcaldes adjuntos del distrito como representantes de la Oficina del Distrito.

Expuesto todo lo anterior, hasta este punto se finaliza la descripción sobre el régimen federal alemán con respecto a la relación con sus estados parte o *Länder*, así como la breve exposición de la situación de Berlín como ciudad-estado y capital del Estado federal alemán. Una vez revisados dichos temas, surgen los siguientes comentarios referidos a la comparación de Berlín con la Ciudad de México, en la que se pueden encontrar tanto diferencias como similitudes.

La diferencia esencial es el sistema parlamentario como gobierno, en el cual las funciones legislativas y administrativas van casi de la mano entre el Parlamento y el Senado, una particularidad bastante ajena al régimen de gobierno local de la capital mexicana, lo que implica que existan solo diferencias en la forma de designación de las autoridades legislativas y administrativas locales.

En las tareas jurisdiccionales se encuentran un par de diferencias, la primera es la existencia de un Tribunal Constitucional autónomo, es decir, fuera de los tres poderes del *Land* de Berlín; y el Tribunal de Cuentas, un órgano autónomo que se asemejaría a la entidad de fiscalización del Congreso de la Ciudad de México.

Por otra parte, son evidentes varias similitudes, las que se señalan a continuación: Las funciones de los tres poderes constitucionales tradicionales tienen una autonomía plena en el ámbito competencial local a través de sus órganos; hay una administración unitaria o centralista con respecto a los distritos, pues la Oficina Central detenta varias facultades administrativas hacia los distritos; también unitariamente existe el régimen tributario, pues los distritos no ostentan autonomía financiera, como se señaló anteriormente; las autoridades de los distritos como tercer nivel de gobierno son electos popular y directamente; existe un órgano deliberativo integrado por los alcaldes de distrito y por el alcalde gobernador, al igual que el Cabildo de la Ciudad de México;

y por último, su Constitución no necesita de la participación de los distritos para el proceso dificultado de reforma para sus enmiendas.

Como se puede observar, existen varias características de la capital alemana que son similares a la Ciudad de México.

Berlín es reconocida como parte integrante del Estado federal alemán, por lo tanto es una entidad federativa, pero también es reconocido como estado con la particularidad de ser una ciudad-estado debido a su extensión territorial y urbanidad.

La capital federal alemana es el modelo que más se asemeja actualmente a la Ciudad de México, el cual debería adoptarse en el derecho mexicano para reconocer a la capital mexicana como un estado, incluso con el carácter de ciudad-estado para dejar atrás la idea arcaica de que la Ciudad de México no lo es, ya que el poder reformador no lo aceptó en el texto constitucional, aunque en el régimen constitucional federal y local tiene las atribuciones propias que confirman que lo es.

5.3 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lugar de residencia de los poderes federales y capital de la República de Argentina

La Constitución de la República de Argentina dispone en varios de sus artículos el régimen de estado federal,[391] siendo su primer artículo el que lo expresa, aunque de manera equivocada al denominarlo como forma de gobierno, ya que lo correcto es que el gobierno del Estado argentino es democrático con sistema presidencial.[392]

[391] Los preceptos que se citan de este ordenamiento son de Constitución de la República de Argentina, del 22 de agosto de 1994, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [En línea] https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/download.aspx?IdDoc=182&IdBP=33188 [26 de septiembre de 2018, 11:00 horas].

[392] *Cfr.* Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder. Distribución de Competencias Estatales. Análisis Normativo, Doctrinal y Jurisprudencial*, t. 1, Buenos Aires, Astrea, 2010, pp. 232 a 238.

El jurista Horacio Rosatti, clasifica a los sujetos del federalismo argentino en: a) de existencia necesaria o inexorable, y en b) de existencia posible o eventuales, esto atendiendo a lo que establece la Constitución federal argentina.[393]

Los del primer grupo son aquellos "que no pueden dejar de estar, […] que tienen una identificación y una regulación (o la previsión de una regulación) en la propia Constitución",[394] siendo éstos el Estado nacional, las provincias, los municipios de éstas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; el segundo grupo son los "que están constitucionalmente contemplados pero cuya concreción depende de la voluntad de los sujetos inexorables",[395] las regiones son este elemento, un componente del federalismo argentino que en párrafos posteriores se explicará con mayor detenimiento debido a que es una figura desconocida para la doctrina mexicana.

Los elementos de existencia necesaria o inexorable en una equiparación con los elementos del federalismo mexicano serían: el Estado federal, los estados, los municipios de los anteriores y la Ciudad de México. Como se puede observar, en Argentina utilizan el concepto "nacional" para referirse a lo federal en la unidad total del Estado, las provincias para aludir a las partes integrantes de la unión argentina, los municipios al igual que en México, como la división política y administrativa de las entidades federativas, y por último, también de manera similar que en el Estado mexicano, su ciudad capital la toman como una entidad aparte, no es ni provincia ni un municipio, esta situación es analizada más adelante.

Antes de revisar particularmente los elementos del federalismo argentino que llaman la atención para el presente trabajo, primero se debe observar la organización de los poderes federales constitucionales, ya que atendiendo al elemento de uniformidad institucional de los Estados federales, sus entidades federativas van a adoptar la misma forma y sistema de gobierno en la que se estructuran las autoridades federales.

El primer poder federal a exponer es el Legislativo, el cual se deposita en un Congreso bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de

[393] *Cfr.* Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. II, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 2011, p. 571.
[394] *Íd.*
[395] *Íd.*

Senadores, éstas en sus sesiones en conjunto forman un solo órgano que se denomina Asamblea Legislativa.

La primera cámara se integra con representantes populares designados por el voto directo de los pobladores de la nación Argentina en un sistema proporcional, para un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección inmediata para un periodo más, la cámara se renueva por mitad cada dos años; la segunda cámara se integra con legisladores electos directamente por la población, mediante el mismo sistema utilizado en México para los senadores de mayoría relativa, es decir, tres son electos por cada una de las veintitrés provincias en que está compuesto el Estado federal argentino y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de entre esos tres, dos son electos para el partido político o alianza que haya obtenido más votos y el tercer senador es para la propuesta política que haya quedado en segundo lugar.

Como se ha expuesto a lo largo de la presente investigación, el Senado es la cámara del Congreso que representa tradicionalmente a los estados parte de la federación, así que hipotéticamente las provincias participan en el Congreso general a través de los legisladores que integran esta cámara, por lo anterior, se hace la siguiente descripción de la Cámara de Senadores en atención a la exposición del federalismo argentino.

La cámara alta es renovada por terceras partes cada dos años, la cual se realiza por distritos y no por senadores, es decir, que se renuevan los tres legisladores federales por cada provincia. El encargo de senador tiene una duración de seis años.

Dentro del mismo Senado participa el vicepresidente de la federación argentina, este funcionario es electo popularmente en conjunto con el titular del Poder Ejecutivo federal, incluso su regulación se encuentra dentro de los preceptos que corresponden a los capítulos que norman al Poder Ejecutivo. En la segunda cámara sus funciones son convocar a sesiones, presidirla y lo que conlleva esta función (como poner orden, dirigir los debates, proponer los debates, representar a la cámara, etcétera), y vota en las deliberaciones en caso de empate.[396]

[396] *Cfr.* Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder…, cit.*, t. 1, pp. 375 a 389.

En el Congreso argentino, la bicameralidad no marca una muy delimitada división de facultades exclusivas para cada cámara, solo el Senado ejerce un mínimo de dichas atribuciones, las cuales son: erigirse como jurado de sentencia para resolver el juicio político que se inicia en la Cámara de Diputados como órgano acusador;[397] y la ratificación de los nombramientos que haga el titular del Poder Ejecutivo de los magistrados de la Corte Suprema, así como de sus tribunales inferiores, también de "la designación y remoción de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios; y para la designación de oficiales o superiores en las fuerzas armadas".[398]

Una importante función de la que carece el Senado argentino en comparación con las dos cámaras altas estudiadas anteriormente, es la del control federal sobre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el caso del Estado argentino, la intervención federal la realiza el "interventor federal", un funcionario nombrado por el titular del Poder Ejecutivo, una vez que la intervención haya sido aprobada por el Congreso.

La intervención federal es de carácter político y puede ser solicitada por las autoridades locales (legislativas, administrativas o judiciales) o por el Gobierno federal al Congreso para que éste emita la declaratoria.[399] Dicho control, es para garantizar "la forma republicana de gobierno, repeler una invasión exterior, sostener a las autoridades locales cuya estabilidad se viera amenazada y requieran el auxilio federal o reponerlas cuando han sido depuestas por sedición o por la invasión de otra jurisdicción territorial".[400]

El Poder Ejecutivo es dirigido unipersonalmente por el presidente de la Nación Argentina, quien funge como jefe de Estado y de gobierno, es elegido por los ciudadanos argentinos vía voto popular y directo bajo el sistema de "doble vuelta", en donde el ganador de la elección es aquel que obtenga como mínimo el 45% de los votos o el 40% con más de diez puntos de diferencia con respecto al que haya quedado en segundo lugar.

---

[397] *Ibíd.*, pp. 475 a 477.
[398] *Ibíd.*, p. 527.
[399] *Cfr.* Rosatti, Horacio, *op. cit.*, p. 591.
[400] *Íd.*

El presidente de la Nación Argentina dura cuatro años en su periodo y puede reelegirse consecutivamente para un solo periodo posterior más. En la contienda electoral por la presidencia, las propuestas políticas se inscriben en fórmula para designar al presidente y vicepresidente, este último funcionario tiene como finalidad la sustitución del presidente en los casos de acefalia que se pudieran presentar, ya sea por ausencia temporal o definitiva, y como se mencionó anteriormente, preside la Cámara de Senadores.

Las competencias del titular del Poder Ejecutivo de Argentina, son generalmente las mismas que realiza el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como la dirección de política y gobierno, el mando de las fuerzas armadas, el nombramiento de sus colaboradores denominados ministros, participar en el proceso legislativo mediante iniciativas, en el veto y en la publicación; así como en los nombramientos de los funcionarios jurisdiccionales que integraran la Corte Suprema de Justicia de la Nación, máximo órgano de protección e interpretación constitucional del Estado argentino, entre otras variadas funciones que le corresponden formalmente.[401]

Dentro del gabinete de ministros existe el jefe de gabinete, él es designado por el titular del Poder Ejecutivo federal, y ejerce competencias que anteriormente eran exclusivas del presidente. No se trata de un primer ministro, ya que solo realiza actividades administrativas, la actividad política la sigue detentando el presidente, por lo que el jefe de gabinete es responsable ante éste, mientras que el presidente será responsable políticamente por las acciones de sus colaboradores, incluyendo al jefe de gabinete.

Para distinguir las actividades administrativas de las políticas, se debe mencionar que las primeras son la ejecución o la coordinación de la ejecución, de las decisiones políticas tomadas por el presidente; en tanto que las segundas, son la toma de dichas decisiones.

Las funciones del jefe de gabinete de ministros son: ejercer la administración general, la coordinación, preparación y convocar las reuniones del gabinete de

[401] *Cfr.* Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder. Distribución de Competencias Estatales. Análisis Normativo, Doctrinal y Jurisprudencial*, t. 2, Buenos Aires, Astrea, 2010, pp. 3 a 15, y 24 a 50.

ministros; enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto, hacer recaudar las rentas y ejecutar la ley de presupuesto, expedir actos y reglamentos de acuerdo con su competencia, refrendar decretos reglamentarios de leyes, y rendir informes a las cámaras legislativas. Las facultades antes mencionadas se encuentran determinadas en la Constitución, una situación especial, ya que las atribuciones del resto de los ministros se encuentran en la Ley de Ministros.

Se comentó que jefe de gabinete de ministros es nombrado por el presidente, pero para su remoción puede participar el Congreso mediante el voto de censura, una forma similar en la que ocurre con los ministros en los sistemas parlamentarios.[402]

El Poder Judicial federal argentino, se compone de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, máximo órgano que detenta la jurisdicción constitucional, y los tribunales inferiores que haya creado el Congreso.[403]

Existen otros dos órganos que tienen una relación muy estrecha con los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, ellos son el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, ambos están integrados por personas que no son exclusivamente de ese poder, ya que además participan legisladores federales, representantes del Poder Ejecutivo, abogados y académicos.

El primero tiene como atribuciones la escuela judicial y la preselección de los magistrados inferiores de la Corte Suprema; la administración, reglamentación y disciplina del Poder Judicial federal, a través de ésta, el Consejo puede suspender a los funcionarios jurisdiccionales inferiores por las faltas que hayan cometido, así como acusarlos para su remoción; por otra parte, el Jurado de Enjuiciamiento, su única función es la de juzgar e imponer la sentencia que removerá a los magistrados o jueces inferiores.

Los órganos antes descritos no son considerados en el texto constitucional como parte del Poder Judicial, pero para la presente investigación sí, al considerar la opinión del jurista argentino Maximiliano Toricelli, quien indica que aun cuando no ejercen sus

[402] *Cfr.* Rosatti, Horacio, *op. cit.*, p. 343 a 348.
[403] *Cfr.* Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder…, cit.*, t. 2, p. 97.

miembros actividades jurisdiccionales (las cuales son propias de los jueces), forman parte del mismo poder.[404]

Los tribunales federales inferiores tienen designadas sus competencias en la Constitución. Estos órganos judiciales son clasificados por el jurista Lino Palacio, de la siguiente forma: 1) órganos con competencia territorial en todo el país; 2) órganos con competencias dentro de las provincias; y 3) órganos con competencia en la capital federal.[405]

Los órganos judiciales competentes para todo el territorio son la Cámara Nacional Electoral, Cámara Nacional de Casación Penal y la Cámara de Seguridad Social, los cuales tienen atribuciones de alzada o de apelación de los tribunales federales con asiento en la capital y en las provincias.

En las provincias existen las cámaras federales, las cuales actúan respectivamente, como tribunales de alzada de los juzgados que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de cada provincia.

También existen juzgados federales de primera instancia y los tribunales orales en lo criminal federal.

En la capital del Estado argentino, están los tribunales federales con exclusiva jurisdicción federal, los tribunales con jurisdicción ordinaria y los tribunales con ambas competencias, estos dos últimos son los órganos judiciales del tercer grupo de la clasificación presentada.[406]

Una vez revisada la integración de cada uno de los poderes federales en el sistema presidencial argentino, es turno de revisar cómo se configuran los órganos constitucionales locales de las provincias.

Conforme al elemento de uniformidad institucional de los Estados federales, las provincias siguen la forma de gobierno democrática con el sistema presidencial, así que al igual que en la federación, hay una específica división de competencias entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

---

[404] *Ibíd.*, pp. 220 a 240.

[405] *Cfr.* Palacio, Lino, *La Reforma Procesal Civil*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2002, p. 319. Citado por Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder…, cit.*, t. 2, p. 102.

[406] *Cfr.* Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder…, cit.*, t. 2, pp. 101 y 102.

El Poder Legislativo provincial por lo general se encuentra representado por congresos unicamerales, y por excepción existen órganos legislativos bicamerales como en las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe.[407]

Tradicionalmente las cámaras legislativas son quienes participan de forma directa en el proceso de reforma constitucional, en cambio, en el sistema argentino, generalmente las legislaturas se limitan a emitir la declaratoria de necesidad de reforma para convocar a elecciones a una convención que se encargará de enmendar su respectiva Constitución local. Son algunas provincias que establecen el referéndum para aprobar reformas a su Carta Magna, ellas son Buenos Aires, Chubut, Formosa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán.[408]

En cuanto el Poder Ejecutivo en las provincias, el gobernador, denominación de su titular, es electo en conjunto con el vicegobernador quien suplirá a aquél en caso de ausencia. La figura del jefe de gabinete de ministros no está regulada en ninguna provincia, lo más cercano a dicho funcionario se encuentra en el ministro coordinador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al que solo le compete coordinar y supervisar a los ministros y presidir las reuniones del gabinete en casos de ausencia del jefe de gobierno.[409]

El Poder Judicial entre las provincias no tiene marcadas diferencias, incluso la mayoría tienen a su propio consejo de la magistratura, las provincias que carecen de este órgano son Catamarca, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Santa Fe, y Tucumán.[410]

El régimen político-administrativo interno de las provincias se encuentra en los municipios, la Constitución federal exige a las provincias asegurar su autonomía institucional, política, administrativa y económico-financiera. No existe una regla general que imponga cómo debe estructurarse la forma de gobierno de los municipios, ya sea como Alcalde-Concejo o en gobierno por comisión, debido a que existe una

[407] *Cfr.* Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder…, cit.*, t. 1, pp. 563 y 564.
[408] *Ibíd.*, pp. 365 a 368.
[409] *Cfr.* Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder…, cit.*, t. 2, pp. 88 y 89.
[410] *Ibíd.*, pp. 240 y 241.

amplia libertad en las provincias para regular su régimen interno, sin embargo, éstas deben garantizar que los municipios ostenten los tipos de autonomía que se señalaron al inicio de este párrafo y que a continuación se explican.

En principio, por autonomía institucional debe entenderse como la facultad de darse su propio ordenamiento orgánico; la autonomía política se refiere a la potestad de elegir a sus autoridades, así como que sus decisiones no se someten a un órgano intermediario o superior; la autonomía administrativa va en el sentido de dirigir acciones encaminadas a la gestión del municipio; y la autonomía económico-financiera es la capacidad de allegarse de recursos, ya sea por la imposición de tributos o solicitud de empréstitos, también conlleva en la administración de los gastos al crear su presupuesto y controlarlo.

Las principales atribuciones de los municipios son la atención de los servicios públicos, así como reglamentar en materia de edificaciones y comercios. Otras funciones destacadas que detentan los municipios son: la posibilidad de celebrar acuerdos intermunicipales que principalmente son para crear convenios para brindar mejores servicios públicos, y la posibilidad de tener su policía municipal para la prevención del delito.[411]

La distribución de competencias en el Estado argentino está configurada de la siguiente manera: las competencias exclusivas de la federación son las que se encuentran expresadas en la Constitución, de esta forma, las provincias se quedan con las competencias residuales, de la misma forma que en el federalismo mexicano.

Las competencias concurrentes en el ámbito material son clasificadas desde la perspectiva de la concurrencia propiamente dicha, concurrencia complementaria y concurrencia supletoria, según los coautores Humberto Quiroga Lavié, Miguel Ángel Benedetti y María de las Nieves Cenicacelaya, en el Tomo II, de su obra *Derecho Constitucional Argentino*.

En la concurrencia propiamente dicha, las competencias las detentan de forma igualitaria las provincias y la federación, pero existe la posibilidad en que el orden

[411] *Ibíd.*, pp. 348 a 366.

federal decida regularlo unitariamente. Las materias de este tipo de concurrencia son: impuestos internos indirectos e indígena.

La concurrencia complementaria es similar a la facultad administrativa de ejecutar las leyes federales en los *Länder* en el federalismo alemán, pues en el Estado argentino a través de este tipo de competencia, la federación crea leyes que servirán como base para que en las provincias se complementen los fines de dichos ordenamientos con su propia legislación y ejecución. Las materias que se encuentran en esta clase de competencia son la ambiental y de educación.

Por último, la competencia supletoria es aquella que puede ser ejercida por las provincias en los casos en que la federación no haya hecho uso de sus competencias exclusivas.

Ya se mencionó que las provincias detentan las competencias residuales, aquellas que no les fueron conferidas de forma expresa al orden federal, pero también algunas entidades federativas pueden ejercer competencias especiales, producto del pacto de su incorporación al Estado federal, rompiendo así con la igualdad entre provincias, ya que existen entidades con competencias que carecen otras.[412]

Existen competencias expresas y exclusivas para las provincias, que para el federalismo mexicano pueden resultar familiares y otras no tanto. Dichas facultades, además de aquellas que son propias de sus órganos constitucionales en el ámbito de su competencia (legislativo, ejecutivo y judicial), son: la propiedad originaria de los recursos naturales que hay en sus territorios, pactar convenios interprovinciales e internacionales; y crear regiones para el desarrollo económico y social (cabe recordar que las regiones son el elemento de existencia posible o eventual que se mostró al inicio del presente apartado).

La propiedad originaria de los recursos naturales consiste en la pertenencia de éstos, ya sean renovables y no renovables, por las provincias, quienes pueden conceder derechos para su explotación. La federación puede centralizar la propiedad de dichos recursos.

[412] *Cfr.* Quiroga Lavié, Humberto *et al*., *Derecho Constitucional Argentino*, t. II, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2001, pp. 892 a 894 y 991.

La celebración de convenios internacionales por parte de las provincias, genera un problema terminológico desde el punto de vista político, ya que solo los Estados son quienes pueden establecer relaciones con sus semejantes a través de sus autoridades centrales (Poder Ejecutivo y Legislativo), por esta razón, el convencional constituyente decidió denominar *convenios* en lugar de *tratados* a los acuerdos jurídicos entre una entidad federativa y un Estado.

De acuerdo con Maximiliano Toricelli, los términos *tratado* y *convenio* no tienen ninguna diferencia según lo estipulado en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en consecuencia, debe entenderse que en cualquier celebración que adopte alguno de dichos términos, solo participan entidades con soberanía, por esta razón, el jurista argentino declara que no se tratan estrictamente de convenios internacionales, sino de contratos administrativos, los cuales no presumen la jerarquía normativa que tienen los tratados internacionales.

Los contratos administrativos son generalmente en materia económico-financiera y cultural. Las condiciones para que estos acuerdos puedan celebrarse, son: que no sean incompatibles con la política exterior, no afecten a las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la federación, y que se dé conocimiento al Congreso.[413]

Además de los anteriores convenios, las provincias pueden pactar acuerdos interprovinciales con finalidades de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, el "objetivo de estos tratados es regular intereses comunes."[414] De la misma manera que en los convenios internacionales, los convenios interprovinciales deben darse en conocimiento al Congreso general, y no pueden celebrarse como acuerdos políticos para evitar que se formen alianzas de ese tipo entre las provincias.[415]

Las provincias pueden crear regiones exclusivamente para el desarrollo económico y social, una potestad que tiene como objetivo "corregir las disparidades

[413] *Cfr.* Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder…, cit.*, t. 2, pp. 287 a 292.
[414] *Ibíd.*, p. 332.
[415] *Ibíd.*, pp. 331 a 333.

territoriales mediante nuevas formas de injerencias estatales de neto corte descentralizador".[416]

Los coautores Humberto Quiroga Lavié, Miguel Ángel Benedetti y María de las Nieves Cenicacelaya, dan el siguiente concepto de región atendiendo a las disposiciones del derecho argentino: "Implica la reunión de dos o más provincias a partir de transferencias parciales de competencias propias de ellas (*sic*) en favor [de] nuevos órganos supraprovinciales."[417] Es así como pueden crear órganos regionales con facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales para la consecución de sus fines desde una jurisdicción local.

Si bien la creación de las regiones es por razones del desarrollo económico y social, el producto de estos espacios también "son determinados por razones geográficas, sociales, medioambientales, económicas o culturales",[418] en donde las autoridades no serán ni del orden federal, provincial o municipal.

El último elemento del federalismo argentino a analizar es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la capital y sede de los poderes federales de Argentina, que desde 1994 tiene un régimen especial que le ha otorgado autonomía cercana a las provincias y superior a la de los municipios. La capital argentina fue la primera de un Estado federal en América, en poseer una Constitución que organiza a sus autoridades y reconoce derechos en el ámbito local.

El proceso para la conquista de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, es similar al de la Ciudad de México, desde la lucha de los capitalinos a través de las instituciones para poder elegir a las propias autoridades locales, hasta el tomar un concepto sociológico y urbanístico para la denominación de la entidad.

La similitud no para ahí, ya que cuando la capital federal argentina no era autónoma constitucionalmente como ahora, los poderes federales ejercían su poder en autoridades locales a las que solo se les delegaban funciones.[419] El intendente fue

---

[416] Quiroga Lavié, Humberto *et al.*, *op. cit.*, p. 998.
[417] *Ibíd.*, p. 999.
[418] *Íd.*
[419] *Cfr.* Creo Bay, Horacio D., "Nuevo régimen de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires", en Cassagne, Juan Carlos (dir.), *Estudios Sobre la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1995, p. 317.

el funcionario local con facultades ejecutivas en la capital federal, era designado directamente por el presidente de la federación; el otro órgano local fue el Consejo Deliberante, era integrado por sesenta miembros electos directamente por los ciudadanos capitalinos, y ejercía las funciones delegadas por el Congreso general.[420]

Los acuerdos políticos para la consecución de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, también muestra iguales aspectos con la negociación política para la concreción de la reforma política de la Ciudad de México, ya que al igual que en ésta, la oposición (en el caso de México los partidos de izquierda) fue la que más lucho en contra de los partidos políticos que han ejercido el Gobierno federal (en México el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional) para conseguir la elección popular de los órganos políticos locales, y a su vez, la plena autonomía de la capital.[421] El jurista Alberto Ricardo Dalla Via, narra este acontecimiento:

> *"Se trató de una de las concesiones realizadas por el oficialismo a la oposición, a cambio de obtener el objetivo de la reelección presidencial. A pesar de los recelos del Poder Ejecutivo nacional en cuanto a ceder su jefatura inmediata y local de la Capital Federal, existía una corriente de opinión marcadamente mayoritaria hacia la ampliación de la autonomía porteña y la elección de su jefe de gobierno. Este último tema era objeto de reivindicación por parte de los porteños que aspiraban a poder elegir democráticamente, a su intendente, y no tener al frente del Ejecutivo municipal a un 'delegado' del presidente de la República."*[422]

Al final de lo anteriormente citado, puede verse la particular diferencia entre ambas entidades federativas capitales, y es la referencia que se hace sobre la identificación del anterior carácter como municipio que tenía la capital argentina, pues ésta fue creada en 1880, a partir del Municipio de Buenos Aires que pertenecía a la provincia

[420] *Cfr.* Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder…, cit.*, t. 2, p. 367.
[421] *Vid. Supra,* pp. 87 y 88.
[422] Dalla Via, Alberto Ricardo, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004, p. 699.

de mismo nombre,[423] por el contrario, la Ciudad de México se fue creando principalmente por cesiones y extracciones territoriales del Estado de México.

Actualmente, ambas capitales tienen diferencias muy contrastantes en cuanto la proporción de su territorio, ya que mientras la Ciudad de México como entidad tiene una extensión territorial de 1,485 km^2,[424] la Ciudad de Buenos Aires apenas rebasa los 200 km^2,[425] tamaño muy pequeño, porque incluso la demarcación territorial Milpa Alta, la segunda demarcación más grande en extensión de la capital mexicana, tiene 288 km^2,[426] es decir, que la Ciudad de Buenos Aires cabría dentro de dicha demarcación, aunque cabe señalar que el territorio de la capital argentina es en su totalidad urbano, mientras que en Milpa Alta la mayor parte de su territorio es rural.

Otra gran similitud de la capital federal de Argentina con la de México, es la duda sobre su naturaleza jurídico-política, y al igual que la Ciudad de México, el texto constitucional les dedica un artículo (129 para la capital argentina y 122 para el caso de la mexicana), el cual se encuentra dentro del título dedicado a las entidades federativas, además que la distingue y denomina en singular.

Los juristas argentinos aún no tienen un consenso de qué es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en más de veinte años que le dieron dicho carácter, la mayoría de ellos se conforman con un estatus intermedio entre provincia y municipio, en México apenas inician las propuestas como la que plantea la presente investigación.

Antes de analizar en particular lo dispuesto en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, es importante presentar primero las facultades que le reconoce la Carta Magna federal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que la hacen equipararse a las provincias y que también la incluyen como entidad federativa.

A la Ciudad de Buenos Aires, al igual que las provincias, se le puede intervenir federalmente (inciso 31 del artículo 75, e inciso 20 del artículo 99), tiene representación en el Senado (artículos 44 y 54) y en el organismo fiscal federal (inciso 2 del artículo

---

[423] *Cfr.* Creo Bay, Horacio D., *op. cit.*, p. 316.

[424] Información de la página oficial del Gobierno de la Ciudad de México: https://www.cdmx.gob.mx/cdmx/sobre-nuestra-ciudad [18:30 horas, 21 de septiembre de 2018].

[425] Información de la página oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: http://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/ciudad [18:30 horas, 21 de septiembre de 2018].

[426] Información de la página oficial del Gobierno de la Ciudad de México: https://www.cdmx.gob.mx/delegacion/milpa-alta [18:30 horas, 21 de septiembre de 2018].

75), se le faculta participar en la creación de las regiones y en convenios internacionales (artículo 124), así como en la ley-convenio de coparticipación federal para los ingresos y egresos de la entidad (inciso 2 del artículo 75). Como se puede ver, son atribuciones amplias que le dan un pleno carácter de entidad federativa o estado federado parte de la unión argentina.

En contraste con las facultades reconocidas, a la Ciudad de Buenos Aires no se le menciona en el reconocimiento del dominio originario de los recursos naturales, dispuesto a las provincias en el segundo párrafo del artículo 124; tampoco se le integra como una entidad que pueda celebrar tratados interprovinciales que se establecen en el primer párrafo del artículo 125.

El artículo 129 de la Constitución de la Nación Argentina, contiene brevemente las reglas con las cuales debe regirse la capital federal, su primer párrafo reconoce la autonomía de su gobierno a través de sus órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

El segundo párrafo dispone la provisionalidad de su carácter de capital, al mandatar que mientras la Ciudad de Buenos Aires sea la capital, una ley garantizará los intereses de la federación. De este párrafo hay dos puntos a destacar, el primero es sobre la ley que va a regular el interés federal sobre el territorio de la capital argentina, y el segundo, es el carácter provisional de capital que ostenta la Ciudad de Buenos Aires, una similitud más con respecto a la Ciudad de México y que se suma a las anteriores señaladas.

La ley de garantía de los intereses del Gobierno federal, conocida oficialmente como ley 24,588, es importante para el análisis de la distribución de competencias de las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires, ya que de acuerdo con el jurista Maximiliano Toricelli, en ella se establece que "la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno de la ciudad",[427] sin embargo, aunque la misma Carta Magna le reconozca competencias jurisdiccionales a la capital federal, la mencionada ley absorbe diversas tareas que bien podría realizar el Poder Judicial local.

[427] Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder…, cit.*, t. 2, p. 369.

Dicha ley de garantía, solo le va a reconocer a la Ciudad de Buenos aires, las "facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativa y tributaria locales",[428] mientras que al orden federal se le dejaron los tribunales ordinarios, además del Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia.

Maximiliano Toricelli, enuncia las siguientes competencias que le deja la mencionada ley a la capital argentina:

> *"Materia de urbanismo y educación (art. 5º), también le reconoce la potestad de ejercer funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales (art. 7º), la competencia y fiscalización de los servicios públicos de la ciudad (art. 9º), disponer de los recursos que fije su estatuto, respetando la ley de coparticipación (art. 12), contar con atribuciones de autoadministración presupuestarias y financieras, celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas, siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no se afecte a su crédito público, con la intervención que corresponda a las autoridades del gobierno central (art. 14)."*[429]

Todas estas limitaciones del orden federal a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, pueden ser abrogadas una vez que se mude la capital federal fuera de ella, de presentarse el hipotético caso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adquirirá una autonomía en plenitud regulada exclusivamente por su Constitución, incluso su régimen autonómico no podría serle despojado porque habría que modificar diversos preceptos de la Constitución general para que eso sucediera, así que independientemente de ser o no ser la capital federal, es una entidad federativa.[430]

Continuando con el análisis al artículo 129 de la Constitución federal argentina, la exposición del tercer párrafo de dicho artículo servirá de enlace para presentar a la

[428] *Íd.*
[429] *Ibíd.*, p. 382.
[430] *Ibíd.*, pp. 366 a 386.

Constitución de Buenos Aires, ya que este párrafo obligó al Congreso general, a convocar a los ciudadanos capitalinos de Argentina a las elecciones de los representantes que redactarían el estatuto organizativo de las instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como se puede ver, el articulo 129 facultó a representantes de los ciudadanos capitalinos a crear un estatuto para organizar los órganos de gobierno locales, sin embargo, lo que al pie de la letra del texto constitucional sería un estatuyente, se volvió un auténtico órgano constituyente, ya que se creó una Carta Magna local, la que además de estructurar a sus poderes constitucionales, también introdujo una carta de derechos para la protección de los citadinos de Buenos Aires. El autor Alberto Ricardo Dalla Via, comenta de forma breve como se dio esta situación:

> *"La 'Estatuyente' se reunió en sesión preparatoria el 19 de julio de 1996. Se aprobó su Reglamento en la se sesión del 2 de agosto, oportunidad en que se le dio el carácter de Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires y se otorgó a los integrantes el trato y jerarquía de 'convencionales constituyentes'. Este solo hecho simbólico puede ser demostrativo del espíritu adoptado por la Asamblea desde sus inicios: el no sentirse limitados por las palabras entendiendo que sólo debían redactar un estatuto de instituciones, sino, por el contrario, desarrollar una verdadera tarea constituyente."*[431]

Para que esta situación no trajera problemas políticos o jurídicos, según el jurista Horacio Rosatti,[432] en la parte final del preámbulo de la Constitución de Buenos Aires se dejó escrito que se sanciona y promulga la "Constitución como estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires".

Si se toma en cuenta que este ordenamiento se creó por los propios habitantes de la capital argentina como facultad autónoma, no hay objeción de que se trate de una Constitución local, por el contrario, se insiste (como se comentó en el capítulo III de la

[431] Dalla Via, Alberto Ricardo, *op. cit.*, p. 703.
[432] *Cfr.* Rosatti, Horacio, *op. cit.*, p. 628.

presente investigación), que el término *estatuto* se presta más a una ley que organiza el gobierno de una entidad, pero que se la dota el órgano legislativo central.

La Constitución de Buenos Aires fue sancionada el 1º de octubre de 1996,[433] está compuesta por un Título Preliminar y dos libros, el primero de éstos corresponde a Derechos, Garantías y Políticas Especiales, y el segundo al Gobierno de la Ciudad, en el cual contiene las reglas de organización de sus poderes locales que se describen enseguida.

El Poder Legislativo se encuentra representado en la Legislatura compuesta por sesenta diputados, número que se define de acuerdo con el número de habitantes. Los diputados son electos por voto directo en un sistema de representación proporcional, para un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección, sin que ésta sea inmediata, es decir, que deben dejar pasar un cuatrienio para volver a ser electos. La Legislatura se renueva parcialmente cada dos años, y la preside el vicejefe de gobierno, quien tiene las funciones tradicionales de ese cargo parlamentario. Lo anteriormente señalado se encuentra dispuesto en los artículos 68 a 71.

Las funciones de este órgano unicameral son las siguientes de acuerdo con la clasificación que les da Horacio Rosatti:[434]

- Competencia preconstituyente. Con la cual Inicia el procedimiento de reforma a su Constitución, que toma el mismo modelo de la ley fundamental federal de convocar a una convención constituyente para su enmienda.
- Legislativa en estricto sentido. La función formal que tiene como órgano legislativo, de producción, modificación y abrogación de leyes.
- Política de colaboración y de control. De colaboración son la aprobación de tratados, convenios, y autorizar al Poder Ejecutivo para contraer empréstitos; y de control, el cual consiste en intervenir en las comunas, llamar a comparecer a los funcionarios del Gobierno de la Ciudad, así como a cualquier otro que pueda ser sometido a juicio político, y solicitar información al Poder Ejecutivo.

[433] Los preceptos que se citan de este ordenamiento son de Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de 1º de octubre de 1996, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [En línea] https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/download.aspx?IdDoc=181&IdBP=33188 [26 de septiembre de 2018, 11:00 horas].

[434] *Cfr.* Rosatti, Horacio, *op. cit.*, p. 634.

- Institutiva. Es la atribución para la recepción del juramento de compromiso constitucional y las renuncias de sus miembros, así como del jefe y vicejefe de gobierno.
- Jurisdiccionales de incidencia judicial, como la concesión de amnistías; y política, al sustanciar el juicio político por responsabilidad política o penal.
- Auto organización. Crea su propio presupuesto, designa a su personal y se dota su propio reglamento.

Por lo que respecta en la producción legislativa, su regulación está establecida entre los artículos 85 a 91, en el primero de ellos se determina que el derecho de iniciativa la tienen los diputados, el Poder Ejecutivo, el defensor del pueblo,[435] las comunas y la ciudadanía de acuerdo con el procedimiento de la iniciativa popular.

Ya que se ha anunciado la iniciativa popular, es oportuno mencionar los otros mecanismos de participación ciudadana que enriquecen la democracia semidirecta de la capital federal. La Constitución de Buenos Aires establece la audiencia pública, la iniciativa popular, el referéndum obligatorio y vinculante, la consulta popular no vinculante y la revocación de mandato, en los artículos 63 a 67, respectivamente.

La audiencia pública consiste en reuniones entre autoridades y sus habitantes "para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal", la convocatoria pueden realizarla la Legislatura, el Poder Ejecutivo, las comunas o los mismos habitantes con carácter de obligatoria cuando "la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento [0.5%] del electorado de la Ciudad o zona en cuestión", también puede ser obligatoria "en el tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos."

La iniciativa popular para que pueda ser presentada se requiere de la firma del 1.5% de las personas inscritas en el padrón electoral. Las materias que no pueden

[435] De acuerdo con el artículo 137 de la Constitución de Buenos Aires, el defensor del pueblo (*ombudsman* como se le conoce en México) es el encargado de la defensoría del pueblo, la cual tiene funciones de "defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos."

participar en una iniciativa legislativa de los ciudadanos, son: la reformabilidad de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto.

El referéndum solo puede ser ejercido en leyes de carácter general para aprobar su modificación. La convocatoria la realiza el Poder Legislativo mediante ley que no puede ser vetada, también el Poder Ejecutivo es competente para emitir la convocatoria, pero solo cuando la Legislatura “no hubiera aprobado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del quince por ciento de firmas” requeridas. No son sujetas a referéndum las mismas materias prohibidas para la iniciativa popular, así como los tratados interjurisdiccionales (acuerdos con provincias y con la federación) y las leyes que requieran mayorías especiales para su aprobación.

La consulta popular puede ser convocada por la Legislatura, el gobernador o la autoridad de la comuna, en las áreas territoriales que les corresponden, y sobre decisiones de sus respectivas competencias. Las materias excluidas de consulta popular son las mismas que son para el referéndum, con excepción de la tributaria.

Por último, la revocación de mandato es sobre los funcionarios que fueron electos, se impulsa mediante iniciativa fundada por causas de desempeño y debe ser presentada por el 20% de las personas inscritas en el padrón electoral de la Ciudad de Buenos Aires o de la comuna. No pueden ser sujetos a revocación de mandato los funcionarios que no hayan cumplido un año en el cargo, tampoco aquellos a quienes les restan menos de seis meses de su mandato. El Tribunal Superior se encarga de revisar el cumplimiento de los requisitos antes señalados para que se emita la convocatoria de referéndum o de revocación de mandato. Será vinculante cuando la participación ciudadana sea mayor del 50% de los electores inscritos.

Una vez expuestos los anteriores medios de participación ciudadana, se continúa con la descripción de los poderes constitucionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Poder Ejecutivo es ejercido por el jefe de gobierno o gobernador, es electo popular y directamente en conjunto con el vicejefe de gobierno en el sistema electoral de segunda vuelta. Si en la primera elección ninguna fórmula alcanza la mayoría absoluta, se convoca a los comicios de segunda vuelta en la que participan las dos

fórmulas que hayan sido las más votadas. La duración del mandato de ambos funcionarios es de cuatro años, con posibilidad de reelección para exclusivamente un periodo consecutivo más.

Las disposiciones generales que regulan lo expresado en el anterior párrafo son los artículos 95 a 99.

Llama la atención las denominaciones que recibe el titular del Poder Ejecutivo, el primero al igual que el de la Ciudad de México, es para distinguirlo de los titulares de los poderes ejecutivos de las provincias, y el segundo lo equipara con éstos, una situación que crea gran confusión.

Las atribuciones del Poder Ejecutivo, también clasificadas de la siguiente manera por Horacio Rosatti,[436] son: de representación, de gobierno en estricto sentido (las funciones formales que le corresponden como órgano administrativo), colegislativa (iniciativa, promulgación y publicación de leyes, abrir las sesiones ordinarias, convocar a sesiones extraordinarias y presentar el presupuesto de gastos y recursos de la ciudad), reglamentaria, institutiva (proponer a los jueces del Tribunal Superior de Justicia, al fiscal general, al defensor oficial y al asesor oficial de incapaces; y designar al procurador general[437] de la Ciudad con acuerdo de la Legislatura), y jurisdiccional (indultar).

Una función importante que ostenta el jefe de gobierno, debido al sistema de gobierno presidencial que se ejerce en la capital argentina y no fue anunciada por el jurista citado, es la de nombrar y remover libremente a los ministros, estos funcionarios son los colaboradores cercanos que lo auxilian en la administración de las áreas de gobierno que les son asignadas, y además, refrendan las leyes y actos para darles validez (artículos 100 y 101).

---

[436] *Cfr.* Rosatti, Horacio, *op. cit.*, p. 637.

[437] En México podrían confundirse los términos de *procurador general* y *fiscal general*, es por esto que se hace la siguiente aclaración: El fiscal general es un funcionario del Ministerio Público, del cual se expone en las siguientes páginas, mientras que el procurador general es el titular de la Procuración General de la Ciudad, la que de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución de Buenos Aires "dictamina sobre la legalidad de los actos administrativos, ejerce la defensa de su patrimonio y su patrocinio letrado. Representa a la Ciudad en todo proceso en que se controviertan sus derechos o intereses."

Anteriormente se comentaron las materias restringidas en la actividad jurisdiccional local, sin embargo, para presentar en qué consiste el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, se describe lo siguiente sobre su composición y atribuciones de sus órganos, de acuerdo con lo contenido en el Título Quinto, el cual lleva su denominación y comprende los artículos 106 a 126.

De acuerdo con el numeral 106, al Poder Judicial le corresponde “el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente”. Se integra por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los tribunales que las leyes establezcan y el Ministerio Público.

El Tribunal Superior de Justicia se compone de cinco magistrados designados por el jefe de gobierno, con previa aprobación de la mayoría calificada de los miembros de la Legislatura. Estos funcionarios jurisdiccionales solo pueden ser removidos por juicio político. Las funciones del Tribunal Superior son aquellas que le competen formalmente como órgano jurisdiccional, entre las que se incluyen la jurisdicción constitucional para la protección y el control de la constitucionalidad de la ley fundamental de la Ciudad de Buenos Aires; en el ámbito ordinario, funciona como juzgado de apelación en las causas en que la Ciudad sea parte, y originariamente conoce de matera electoral y partidos políticos. Por último, el Tribunal Superior de Justicia se autorregula, designa a sus funcionarios, crea y ejecuta su propio presupuesto.

El Consejo de la Magistratura se integra con nueve miembros, de entre los cuales, tres son designados por la Legislatura, tres jueces nombrados por el Poder Judicial, y tres abogados elegidos por sus iguales mediante listas. Estos funcionarios duran cuatro años en su cargo, no pueden ser reelectos salvo que haya pasado un periodo, y podrán ser removidos por juicio político. Sus atribuciones son la selección de funcionarios a la magistratura y al Ministerio Público mediante concurso de oposición, proponer a la Legislatura los candidatos a jueces y al Ministerio Público, así como actividades administrativas y disciplinarias del Poder Judicial.

Los tribunales de la Ciudad son integrados por jueces nombrados por la Legislatura, con previa propuesta del Consejo de la Magistratura.

Al igual que en el orden federal, existe un Jurado de Enjuiciamiento, éste a nivel local se encarga (una vez iniciada la acusación en el Consejo de la Magistratura), de destituir a los jueces por las siguientes causas: "comisión de delitos dolosos, mal desempeño, negligencia grave, morosidad en el ejercicio de sus funciones, desconocimiento inexcusable del derecho e inhabilidad física o psíquica" (artículo 122). Dicho jurado se compone de nueve miembros de entre los cuales tres son diputados, tres abogados y tres jueces, todos ellos son seleccionados de una lista de veinticuatro candidatos, duran un periodo de cuatro años, a excepción de los legisladores que duran hasta que expire su mandato. La remoción de los jueces solo será efectiva por el voto mínimo de cinco integrantes del jurado.

El último órgano que integra al Poder Judicial es el Ministerio Público, el cual se integra con el fiscal general, un defensor general y un asesor de incapaces. Sus funciones son "promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad" (artículo 125) y dirigir la policía judicial. Los funcionarios antes mencionados son designados y removidos de acuerdo con el mismo procedimiento al que se sujetan los nombramientos y remociones de los miembros del Tribunal Superior de Justica, duran siete años en su cargo con posibilidad de reelección no inmediata.

Se han mencionado en diversas ocasiones a las comunas en el presente apartado, hasta este punto se describirá qué son éstas. Pues bien, el régimen de las comunas está regulado por los artículos 127 a 131 de la Constitución de Buenos Aires, comprenden la división territorial, política y administrativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de esta forma, son el nivel de gobierno más próximo a los habitantes capitalinos.

Las comunas como "unidades territoriales descentralizadas" tienen competencias exclusivas y concurrentes, las primeras son el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes, la elaboración y ejecución de su Programa de Gobierno y anteproyecto de presupuesto anual (con la prohibición de crear impuestos, tasas o contribuciones, y endeudarse económicamente), iniciar leyes ante la Legislatura y

presentar proyectos de decretos al Poder Ejecutivo, y la administración de su patrimonio.

De acuerdo con lo anterior, tienen autonomía de gestión, y una muy reducida autonomía financiera, ya que si bien pueden crear su anteproyecto de presupuesto y a su vez ejecutarlo, se les prohíbe adquirir ingresos, ya sea como tributos o por empréstitos.

Las atribuciones concurrentes con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires son: la fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, la decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en su espacio territorial, la evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas, la participación en la planificación y el control de los servicios, la gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que puedan desarrollar con su propio presupuesto, de forma complementaria con las que le corresponden al gobierno central; y la implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.

La autoridad de cada comuna es la Junta Comunal, órgano colegiado integrado por siete miembros electos directamente por los ciudadanos de la capital argentina, bajo el sistema de representación proporcional, tomando a cada comuna como un solo distrito electoral. Quien preside la Junta Comunal es el primer candidato de la lista que obtenga mayor número de votos.

Por mandato constitucional, a las comunas se les pide “crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión”. Dicho organismo debe integrarse por “representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización.”

La ley 1,777 o Ley Orgánica de las Comunas de 1º de septiembre de 2005,[438] define su naturaleza jurídica como "unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia", puede verse que se tratan de entidades públicas con carácter político y administrativo a las que se les reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio.

En el anexo de esta ley se encuentran enlistadas y denominadas las quince comunas que conforman a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, éstas son: 1) Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución; 2) Recoleta; 3) San Cristóbal y Balvanera; 4) Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya; 5) Almagro y Boedo; 6) Caballito; 7) Flores y Parque Chacabuco, 8) Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano; 9) Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos; 10) Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro; 11) Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita; 12) Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón; 13) Belgrano, Núñez y Colegiales; 14) Palermo; y 15) Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar y Agronomía.

De acuerdo con el artículo 22 del citado ordenamiento, las juntas comunales se renuevan en su totalidad cada cuatro años, por lo tanto, sus integrantes duran ese tiempo en su cargo, y solo pueden ser reelectos dejando pasar un intervalo de cuatro años. Por su parte, el artículo 24 dispone que la destitución de sus miembros puede darse por revocatoria de mandato o por juicio político.

El artículo 26 enlista las competencias de las juntas comunales, y desarrolla las que ya se encuentran en la Constitución local, pero hay una que llama la atención por ser comparativa con las alcaldías de la Ciudad de México, la cual se encuentra contenida en el inciso c), y se refiere al reconocimiento de la adquisición de bienes a los órganos político-administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin especificar si se trata de muebles o inmuebles, que bien podría interpretarse en amplio sentido su competencia de adquirir de cualquier modo y tipo de bienes. Cabe recordar

[438] Ley N° 1777/05, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. [En línea] http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=77544&qu [25 de septiembre de 2018, 10:30 horas].

que carecen de esta competencia los órganos de gobierno de las demarcaciones territoriales de la capital mexicana.[439]

El capítulo 3 que va del artículo 28 a 32, contiene las reglas sobre la organización de las juntas comunales, en el cual atendiendo a lo que mandatan dichos numerales, se puede observar que estos órganos político-administrativos tienen un sistema de gobierno dual o de Alcalde-Concejo, porque hay un funcionario que preside a la Junta Comunal, quien tiene funciones de representación, de votar en caso de empate, convocar y presidir las sesiones, presentar a la misma junta el Programa de Gobierno y el proyecto de presupuesto para su aprobación; por el otro lado, el resto de los funcionarios comunales tienen atribuciones administrativas, de deliberación y control sobre el mismo órgano.

Los órganos consultivos que la Constitución exige para su creación a las comunas, están regulados entre los artículos 33 a 38, órganos a los que les denominaron "Consejo Consultivo Comunal", que recuerdan por su forma de integración y competencias a los consejos consultivos de las delegaciones, creados en 1928 en la reforma constitucional que eliminó a las municipalidades del Distrito Federal mexicano.[440]

Finalmente, la ley orgánica de las comunas establece en los artículos 39 a 41, un órgano deliberativo con funciones de concejo, en el que participan los presidentes de cada una de las juntas comunales y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quien lo preside; dicho órgano se denomina *Consejo de Coordinación Intercomunal*, en el que se discuten y consienten temas sobre las políticas entre las comunas y el Gobierno de la Ciudad, un órgano bastante similar al Cabildo de la Ciudad de México y al Consejo de Alcaldes de Berlín.

Una vez revisadas someramente las características del Estado federal argentino y su relación con las entidades parte o provincias, la descripción general de la organización, relación y atribuciones de éstas, y el caso particular de la Ciudad de Buenos Aires, surge la siguiente disertación comparativa entre las capitales federales de Argentina y de México.

[439] *Vid. Supra,* pp. 148, 151 y 155.
[440] *Vid. Supra,* p. 45.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires posee varias similitudes con respecto a la Ciudad de México, varias de ellas ya han sido señaladas a lo largo del presente apartado y las otras son respecto su régimen autonómico e interior.

Las semejanzas encontradas desde su autonomía son los poderes constitucionales reconocidos, quienes realizan las actividades que les corresponden como órganos legislativo, ejecutivo y judicial (aunque de manera restringida las de este último); y el reconocimiento de atribuciones propias de una entidad federativa.

Los rasgos similares en su régimen político-administrativo interno son las competencias, entre las que se destaca la limitada autonomía financiera; y el sistema de gobierno de Alcalde-Concejo que tienen las juntas comunales de las comunas, que toman relevancia al ser integrados por miembros electos por los ciudadanos de la capital argentina, ya que los puestos electivos se extendieron más allá del órgano ejecutivo.

Además del voto popular para la elección de las propias autoridades políticas como una medida democratizadora, existen también semejanzas al incluir mecanismos de democracia semidirecta y una carta de derechos para la protección de los habitantes de la capital federal.

Las diferencias evidentes son aquellas que corresponden a la identidad única del federalismo argentino con respecto al mexicano, tales como el sistema de elección y la organización de las autoridades legislativas y ejecutivas; y las relaciones entre entidades federativas y la creación de regiones. Otra desemejanza es la forma en que reforma su Constitución mediante un órgano aparte de su Legislatura.

Una gran disparidad muy marcada es la restricción del ejercicio pleno de su autonomía por la ley de garantía de los intereses federales o ley 24,588, ya que por otro lado, la Ciudad de México solo tiene la responsabilidad de garantizar el ejercicio de las actividades de los poderes federales, además, que al Congreso general mexicano, solo se le faculta legislar para las relaciones de coordinación entre los poderes federales y los locales, pero no para proteger primordialmente los intereses del orden federal, como si ocurre con el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

El alcance de la plena autonomía de la capital argentina, sería posible si la ley de garantía le entregara más competencias que desarrollarían sus órganos, otra opción

sería mover la sede de los poderes federales, aunque este último supuesto parece ser el más imposible.

La naturaleza jurídico-política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aún enfrenta muchas dudas entre los juristas argentinos, varios de ellos como Horacio Rosatti[441] y Horacio D. Creo Bay,[442] no coinciden que se trate de una ciudad-estado, ya que conciben este concepto como la de una entidad con soberanía, por consiguiente, ellos suponen que se trata simplemente de un nuevo órgano de carácter distinto y que es parte de la federación, el primero propone la naturaleza de "ciudad constitucional federada" y el segundo la de "ciudad autónoma o autonómica"; por otra parte, están otros juristas como Antonio María Hernández[443] y Jorge De la Rúa,[444] que toman el concepto de ciudad-estado desde la perspectiva del federalismo alemán, en donde asumen a la Ciudad de Buenos Aires como una entidad que se equipara con las provincias, debido a su organización autónoma y a las competencias que ostenta como entidad federativa.

A pesar de que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tenga competencias limitadas por la ley de garantía, el sustentante también considera que se trata de una ciudad-estado, en adopción del término del derecho alemán, porque ejerce las competencias que le permiten actuar como entidad federativa, además, es una urbe en una sola entidad y no varias ciudades en un solo estado federado, y por si fuera poco, en su misma Constitución en un extracto del artículo 7º, se ostenta como estado al declarar que el "Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es sucesor de los derechos y obligaciones legítimas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires".

---

[441] *Cfr.* Rosatti, Horacio, *op. cit.*, pp. 623 a 625.

[442] *Cfr.* Creo Bay, Horacio D., *op. cit.*, p. 320.

[443] *Cfr.* Hernández, Antonio María, "La descentralización del poder en el estado argentino", en Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 266 y 267. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/11.pdf [26 de septiembre de 2018, 10:00 horas].

[444] *Cfr.* De la Rúa, Jorge, *El Nuevo "Status" Jurídico de la Ciudad de Buenos Aires*, LL, 1994-E-122. Citado por Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder…, cit.*, t. 2, p. 374.

Así como se acogió en su momento la figura del distrito federal de los Estados Unidos de Norteamérica, ha llegado la oportunidad de adoptar el modelo de *ciudad-estado* del régimen constitucional alemán a las capitales federales que poseen una sola urbe en su extensión territorial y ejercen plena autonomía, producida por los instrumentos democráticos que les permiten conducirse como auténticos estados federados.

CONCLUSIONES

Primera. La capital federal de los Estados Unidos Mexicanos, a lo largo de su historia ha sido el centro político que define el destino del Estado mexicano, las autoridades federales que se asientan en su territorio también deliberaron como gobierno local en la entidad capital, por esta razón, la oposición buscó la democratización de la capital mexicana al exigir la representatividad de los capitalinos en el gobierno local, meta que se logró en 1996, al conceder la Constitución federal a los habitantes del entonces Distrito Federal, el poder votar por sus autoridades políticas locales, sin embargo, la federación continuó concentrando controles hacia las autoridades locales, mismos que han sido eliminados al reconocer la autonomía de la Ciudad de México en el texto constitucional, el 29 de enero de 2016.

Segunda. La Ciudad de México, denominación que recibe el otrora Distrito Federal, es ahora un concepto que tiene dos significados: uno es el nombre oficial de la entidad federativa, capital y sede de los poderes de la federación mexicana; y el otro se comprende desde la perspectiva sociológica y urbanística, en donde la Ciudad de México es toda la mancha urbana del centro político del Estado, lo que implica reconocerla más allá de los límites territoriales de la capital federal y desconocer los espacios rurales de la misma.

Tercera. El Estado es un organismo con soberanía, en su clasificación como federal, se compone de entidades federativas, las cuales pueden recibir diferentes denominaciones formales dependiendo lo que disponga la Constitución de cada Estado, en el caso mexicano, las partes integrantes se denominan estados, pero estos no son organismos con soberanía por el simple hecho de llevar dicho nombre institucional, ya que solo son entidades federativas, las que solo poseen autonomía para autorregularse, cualidad distinta de la soberanía que poseen los Estados, quienes tienen en la Constitución el poder de delegar las competencias a sus partes integrantes.

Cuarta. Los estados se regulan a través de sus constituciones locales, en donde se establecen la organización de sus poderes locales y la carta de derechos fundamentales para sus habitantes, y tienen competencia a través de su Congreso

para participar en la federación. Estas mismas competencias las posee la Ciudad de México, sin embargo, la Constitucional federal la separa del grupo de los estados, aunque éstos y la capital sean exactamente lo mismo: entidades federativas.

Quinta. Las competencias reconocidas a la Ciudad de México que en consecuencia le otorgan autonomía, es solo un rasgo que la asimila a un estado, ya que también al igual que éstos, tiene un territorio, habitantes y un poder público otorgado, los cuales no hay que confundir con los elementos del Estado: territorio, población y poder público, ya que son diferentes.

Sexta. El territorio de las entidades federativas es solo la circunscripción en donde pueden ejercer su *imperium* conferido, los habitantes son el ámbito personal de la aplicación del derecho local, por lo que son solo una parte de la población del Estado, por su parte, el poder público de las partes integrantes de la federación, es de carácter delegado, producto de la descentralización del Estado federal, pues éste es el único que ostenta el poder público originario.

Séptima. Los poderes locales de la Ciudad de México son los únicos que tienen una relación estrecha con los poderes federales, ya que ambos poderes públicos conviven en el mismo territorio, lo que implica, que las autoridades locales deben garantizar y cooperar para el buen funcionamiento de las actividades de los poderes de la unión.

Octava. Las constituciones locales son los ordenamientos supremos y fundamentales de las entidades federativas en sus respectivas competencias, ya que el único ordenamiento jerárquicamente superior a ellas es la Constitución general. Son creadas por los habitantes de cada entidad federativa a través de un órgano constituyente para organizar el funcionamiento e integración de sus poderes locales y reconocer derechos humanos.

Novena. La Constitución local de la Ciudad de México, es la única que se encuentra reglamentada de forma específica por la ley fundamental federal, situación que le limita a su poder reformador, la auto organización como entidad autónoma, pues deberá atender primero a los preceptos fundamentales federales para enmendar su Constitución, y así no caer en contradicción.

Décima. Las demarcaciones territoriales son la división política y administrativa de la Ciudad de México, y tercer nivel de descentralización, como los municipios de los estados; y carecen de la autonomía financiera que poseen los municipios. Sus órganos de gobierno son las alcaldías, integradas por funcionarios electos, estos órganos político-administrativos tienen competencias restringidas en la prestación de los servicios públicos debido a la homogeneidad de la condición urbana de la Ciudad de México.

Décimo primera. Las alcaldías de las demarcaciones territoriales de la capital federal no poseen personalidad jurídica, ya que ésta solo la detentan las personas jurídico-colectivas de derecho público (Estado, entidades federativas, municipios), no los órganos que administran a un ente público, por lo tanto, son las demarcaciones territoriales las que ostentan dicha personalidad.

Décimo segunda. La Administración Pública de la Ciudad de México, no regula a las alcaldías como si fueran órganos desconcentrados, ya que estos órganos político-administrativos tienen en la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México, la base de su funcionamiento, y además, no están dentro de la organización jerárquica del Gobierno de la Ciudad de México, porque si así lo fuera, sus funcionarios serían designados por el titular de la Administración Pública de la capital federal, situación que no ocurre, por consiguiente, la autonomía de las alcaldías es la de un tercer nivel de gobierno.

Décimo tercera. La ciudad de Berlín es un estado federado y ciudad-estado, es decir, se le reconoce como estado pero con la característica de una ciudad en una sola entidad, su régimen especial se debe a dicho carácter y no por ser la capital, de esta manera, tiene una autonomía igual al resto de los estados de la federación alemana, pero con un régimen especial.

Décimo cuarta. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue la primera ciudad-estado en el continente americano, a pesar de ser la capital pionera de América en otorgarse su Constitución, su autonomía es más restringida que sus semejantes de Alemania y México, ya que los poderes federales aún influyen en la entidad capital, con la justificación de estar primero los intereses de la federación que los de los órganos locales, a pesar de que éstos ya se encuentran constituidos.

Décimo quinta. La Ciudad de México es una ciudad-estado desde la perspectiva del derecho alemán, su autonomía se encuentra consolidada desde el régimen constitucional federal y local, al ser tener ese carácter, se le reconoce como estado federado por todas las competencias que ostenta y ejercerá.

Finalmente, debe reconocerse que existe una gran satisfacción en el resultado del presente trabajo, porque se han expuesto las bases teóricas para apoyar la propuesta central de esta investigación, que es reconocer a la Ciudad de México como un estado federado. Para consolidar esta tesis, sólo falta el reconocimiento expreso en la Constitución federal, y así en el derecho mexicano, para que la población en general identifique cómo está conformado su Estado y le permita tener una sana cultura jurídica y cívica, pues aún no comprende qué es ahora la Ciudad de México en su nuevo régimen autónomo.

Mientras llega el día en que se reconozca a la Ciudad de México, como estado o ciudad-estado, en el texto constitucional, se deja el presente trabajo para identificar desde la teoría, que la Ciudad de México es en definitiva una ciudad-estado.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 15ª. ed., México, Porrúa, 2000.
2. ———, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 17ª. ed., México, Porrúa, 2004.
3. Adame García, Jorge Carlos, *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México*, México, Porrúa, 2009.
4. Aguirre Vizzuett, Javier, *Distrito Federal: Organización Jurídica y Política,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.
5. Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por Una Teoría General de la Política*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
6. ———, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, 2ª. ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª. ed., México, Porrúa, 2014.
8. Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva*, México, Porrúa, 2001.
9. Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional,* 2 vols., 3ª. ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2004.
10. Creo Bay, Horacio D., “Nuevo régimen de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, en Cassagne, Juan Carlos (dir.), *Estudios Sobre la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1995.
11. Dalla Via, Alberto Ricardo, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004.
12. Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano. Teoría de la Constitución, Origen y Desarrollo de las Constituciones Mexicanas, Normas e Instituciones de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2001.

13. Garfias Aguilar, Marco Antonio *et al., Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ª. ed., México, Secretaría de Gobernación. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, 2008.
14. Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
15. Madrazo, Jorge, *Reflexiones Constitucionales*, México, Porrúa, 1994.
16. Madrid Hurtado, Miguel de la, *Elementos de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982.
17. Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado. Teoría Política*, 40ª. ed., México, Porrúa, 2012.
18. Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, 10ª. ed., México, Porrúa, 2011.
19. Quiroga Lavié, Humberto *et al*., *Derecho Constitucional Argentino*, t. II, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2001.
20. Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. II, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 2011.
21. Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
22. Soto Flores, Armando, *Sistemas Constitucionales y Políticos Contemporáneos*, México, Porrúa, 2009.
23. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª. ed., México, Porrúa, 1998.
24. Toricelli, Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder. Distribución de Competencias Estatales. Análisis Normativo, Doctrinal y Jurisprudencial*, 2 ts., Buenos Aires, Astrea, 2010.

En línea:

1. Altamirano Dimas, Gonzalo (coord.), *Fuero Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, LX Legislatura, 2007. [En línea]

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1660/Fuero_Constitucional.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

2. Barceló Rojas, Daniel Armando, *Distrito Federal, Revolución y Constitución en las Entidades Federativas*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4396/7.pdf.
3. ———, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/14.pdf.
4. Brage Camazano, Joaquín, "Estudio preliminar. El Federalismo Alemán" a Häberle, Peter, *El Federalismo y el Regionalismo como Forma Estructural del Estado Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2300/5.pdf.
5. Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para Un Nuevo Orden Constitucional*, 2ª. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3159-una-constitucion-para-la-democracia-2a-ed.
6. Carpizo, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", *Los sistemas federales del continente americano*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1972/68.pdf.
7. Celis Quintal, Marcos Alejandro, "El papel del poder judicial en el esquema de división de poderes de división de poderes de las entidades federativas", en Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, José Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/18.pdf.

8. Díaz Alfaro, Salomón, “El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional”, *Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/956/11.pdf.
9. Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, 3ª. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/948/17.pdf.
10. González Oropeza, Manuel, *El Federalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/704-el-federalismo.
11. ———, “La condición jurídica de la sede de los poderes federales en México”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/9.pdf.
12. Hernández, Antonio María, “La descentralización del poder en el estado argentino”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/11.pdf.
13. Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto Político y Diseño Institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2968-la-ciudad-de-mexico-no-es-el-distrito-federal.
14. Mc Gowan, Gerald Louis, *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*, 2ª. ed., Zinacantepec, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México y El Colegio Mexiquense, 2013. [En línea] http://ceape.edomex.gob.mx/sites/ceape.edomex.gob.mx/files/El%20Distrito%20

Federal%20de%20dos%20leguas%20o%20c%C3%B3mo%20el%20Estado%20de%20M%C3%A9xico%20perdi%C3%B3%20su%20capital.pdf.

15. Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/431-historia-de-las-constituciones-mexicanas-1a-reimp-de-la-3a-ed.
16. Reuter, Konrad, *El Bundesrat y el Estado Federal. El Bundesrat de la República Federal de Alemania*, 13ª. ed., Berlín, Bundesrat, 2006. [En línea] https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Bundesrat-und-Bundesstaat-SP.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
17. Rodríguez Lozano, Amador, "El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia. Primera Parte", *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. La Constitución Mexicana 70 Años Después*, México, t. V, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988. [En línea] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/649/19.pdf.
18. Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, 2010. [En línea] https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2891-distrito-federal-historia-de-las-instituciones-juridicas.

HEMEROGRAFÍA

En línea:

1. "Departamento del Distrito Federal", *Revista de la Administración Pública*, México, núm. 61-62, enero-junio de 1985, Instituto Nacional de Administración Pública. [En línea] https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18389/16528.
2. Salazar Abaroa, Enrique Armando, "El municipio y la expropiación", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El Estado y el Municipio*

en el Plan Nacional de Desarrollo, México, núm. 34-35, mayo-diciembre de 1989, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. [En línea] https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/download/24792/22239.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la de 5 de febrero de 1857.

   En su versión original publicada en el *Diario Oficial del Gobierno Provisional de la República Mexicana* de la Federación del 5 de febrero de 1917, y su versión con fecha de última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo de 2019.

   Otras versiones consultadas desde los decretos de reforma constitucional publicados en el *Diario Oficial de la Federación* con fechas de: 20 de agosto de 1928, 29 de abril de 1933, 14 de diciembre de 1940, 8 de octubre de 1974, 6 de diciembre de 1977, 10 de agosto de 1987, 6 de abril de 1990, 25 de octubre de 1993, 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996, 13 de noviembre de 2007, 7 de mayo de 2008, 24 de agosto de 2009, 27 de abril de 2010, 9 de agosto de 2012, 27 de diciembre de 2013, 7 y 10 de febrero de 2014, 27 de mayo de 2015, y 29 de enero de 2016.
2. Constitución Política del Estado de Aguascalientes, de septiembre de 1918, con última reforma del 11 de junio de 2018.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, de 16 de agosto de 1953, con última reforma del 1 de febrero de 2019.
4. Constitución Política del Estado de Hidalgo, de 1º de octubre de 1920, con última reforma del 16 de octubre de 2017.
5. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, de marzo de 1918, con última reforma del 22 de febrero de 2019.

6. Constitución Política de la Ciudad de México, del 5 de febrero de 2017.
7. Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, de 4 de mayo de 2018, con última reforma del 12 de octubre de 2018.
8. Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, del 29 de diciembre de 2017.
9. Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, del 13 de abril de 1917.
10. Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, del 31 de diciembre de 1928.
11. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la Base Primera, Fracción VI, del Artículo 73 Constitucional, del 31 de diciembre de 1941.
12. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (Reglamentaria de la Base 1ª, Fracción VI, del Artículo 73 de la Constitución), de 29 de diciembre de 1970, y sus reformas del 31 de diciembre de 1971 y de 30 de diciembre de 1972.
13. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del 29 de diciembre de 1978.
14. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su publicación original publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994, y otras versiones publicadas en el mismo con fechas de: 22 de noviembre de 1996, 4 de diciembre de 1997, 14 de octubre de 1999, 28 de enero de 2011, 7 de enero de 2013, y 27 de junio de 2014.
15. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, del 29 de diciembre de 1998, con última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 4 de mayo de 2018.
16. Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978, con última modificación del 27 de septiembre de 2011.
17. Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, del 23 de mayo de 1949, con texto actualizado de octubre de 2010.
18. Constitución de Berlín, de 23 de noviembre de 1995, con última modificación de 22 de marzo de 2016.
19. Constitución de la República de Argentina, del 22 de agosto de 1994.
20. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de 1º de octubre de 1996.
21. Ley 1,777 o Ley Orgánica de las Comunas, de 1º de septiembre de 2005.

TESIS Y JURISPRUDENCIA

1. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD., Tesis P. LXVII/2011(9a.), Aislada, Materia Constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, Registro 160589, Pleno, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Página 535.
2. REVOCACIÓN DEL MANDATO CONFERIDO AL GOBERNADOR Y A LOS DIPUTADOS LOCALES. CONSTITUYE UNA FORMA DE DAR POR TERMINADO EL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS QUE CARECE DE SUSTENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS., Tesis P./J. 21/2012, Jurisprudencial, Materia Constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, Registro 2002049, Pleno, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo I, p. 290.
3. TRIBUNALES CONSTITUCIONALES LOCALES. CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ASUNTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS., Tesis 1a. XXXVIII/2016, Aislada, Materia Constitucional, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Registro 2010978, Primera Sala, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, p. 686.

ELECTRÓNICAS

1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección y se asignan diputados por el Principio de Representación Proporcional a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que correspondan a los partidos políticos y candidaturas independientes. *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Tomo DCCLVI, No. 6, del 8 de septiembre de 2016. [En línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5451881&fecha=08/09/2016.

2. Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, Compilación Cronológica de sus Modificaciones, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2019-03/CPEUM-073_0.pdf.
3. Calendario Proceso Electoral 2018, Central Electoral, Instituto Nacional Electoral. [En línea] https://centralelectoral.ine.mx/2017/09/14/conoce-el-calendario-electoral-de-las-elecciones2018/.
4. *Comparativo de las Elecciones Locales 2000-2009 en el Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal (hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México), México, 2011. [En línea] http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/estudioselect/comparativo20002009.pdf.
5. *Conociendo a la Ciudad de México*, 7ª. ed., México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017. [En línea] http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/702825095680.pdf.
6. Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789, Programa Universitario de Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México. [En línea] http://www.pudh.unam.mx/declaracion_DH_hombre_ciudadano.html.
7. Documentos de la historia constitucional de México, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. [En línea] https://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Documentos_de_la_Historia_Constitucional_de_Mexico.
8. *El Parlamento de Berlín*, Berlín, Abgeordnetenhaus von Berlín, 2017. [En línea] https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/vwContentbyKey/W29BW9WD053MMISDE/$FILE/AH_Broscheure_2017_SP_web.pdf.
9. Información general del expediente de Controversia Constitucional 81/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/Detalle.aspx?AsuntoID=213070.

10. Información general del expediente de Controversia Constitucional 83/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/Detalle.aspx?AsuntoID=213072.
11. Información general del expediente de Controversia Constitucional 97/2017. Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/Detalle.aspx?AsuntoID=213357.
12. *Ortografía de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 1999. [En línea] http://lya.fciencias.unam.mx/gfgf/ga20111/material/Ortografia.pdf.
13. *Pacto por México* [en línea] https://es.scribd.com/document/115226400/Pacto-Por-Mexico-TODOS-los-acuerdos.
14. Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Tomo I, No. 19, del 6 de diciembre de 1916. [En línea] http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/016.pdf.
15. Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. [En línea] http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf.
16. Proyecto de sentencia a la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en la parte no electoral, por el ministro ponente Javier Laynez Potisek, Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-08/Acci%C3%B3n%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf.
17. *Reformas y adiciones de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857*, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. [En línea] http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reformas_a_la_Constitucion_Politica_de_la_Republica_Mexicana_del.
18. Sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte electoral), Suprema Corte de

Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/3_212728_3554.doc.

19. Sentencia dictada al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (En la parte no electoral), Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2017/19/2_212728_3949.docx.

SITIOS DE INTERNET

1. Abgeordnetenhaus Berlin (Cámara de Representantes de Berlín). www.parlament-berlin.de
2. Bundesrat (Consejo Federal de Alemania). www.bundesrat.de
3. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. www.diputados.gob.mx
4. Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017. www.constitucion1917.gob.mx
5. Central Electoral, Instituto Nacional Electoral. centralelectoral.ine.mx
6. Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de México. www.comunicacion.cdmx.gob.mx
7. Congreso del Estado de Aguascalientes. www.congresoags.gob.mx
8. Congreso del Estado de Baja California. www.congresobc.gob.mx
9. Congreso del Estado de Hidalgo. www.congreso-hidalgo.gob.mx
10. Congreso del Estado de Michoacán. www.congresomich.gob.mx
11. Deutscher Bundestag (cámara de representantes del parlamento alemán). www.btg-bestellservice.de
12. Diario Oficial de la Federación. www.dof.gob.mx
13. Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación del Gobierno de México. http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/

14. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, en el sitio de la Consejería Jurídica y Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/gaceta
15. Gobierno de España, La Moncloa. www.lamoncloa.gob.es
16. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. www.buenosaires.gob.ar
17. Gobierno de la Ciudad de México. www.cdmx.gob.mx
18. Instituto de Investigaciones Jurídicas. www.juridicas.unam.mx
19. Instituto Electoral de la Ciudad de México. www.iecm.mx
20. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. www.legislatura.gov.ar
21. Portal anterior del Instituto Nacional Electoral. www.portalanterior.ine.mx
22. Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.pudh.unam.mx
23. Suprema Corte de Justicia de la Nación. www.scjn.gob.mx