

LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

MTRO. ARTURO GONZÁLEZ JIMÉNEZ

1. El Distrito Federal y las entidades federativas en el sistema federal

El Distrito Federal, en definición que da el *Diccionario Jurídico Mexicano*:

Circunscripción territorial que en los Estados Federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal¹.

Desde la creación del primer Distrito Federal o equivalente en los países que han adoptado el régimen federal, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, han establecido una parte específica de su territorio para que sea asiento físico de los poderes federales; así nació el Distrito de Columbia en lo que hoy es la capital, Washington D.C.

La razón de ser la expresaron los juristas Jorge Madrazo y Juan José Díaz², al señalar que el móvil principal de la creación del Distrito Federal es la inconveniencia de que en un territorio estuvieran juntos las jurisdicciones de órganos federales y locales pues ello sería motivo constante de conflictos; de ahí que el constituyente norteamericano decidió la creación de un ente que fuera el centro del poder federal, con su territorio y jurisdicción propia, diversa a las entidades federativas y que, por regla general, queda a cargo del presidente de la república.

2. La Ciudad de México como entidad federativa

La reforma política que hizo convertir en un estado más al Distrito Federal y devolverle su

nombre original de Ciudad de México, así como un restablecimiento de los derechos políticos plenos de sus habitantes; el ser un estado miembro de la federación, con pleno goce de facultades y atribuciones que corresponden al pacto federal. La autonomía, que es una característica básica que tienen los estados que conforman esa unión, en opinión del constitucionalista Jorge Carpizo³, se refleja en:

- a) Se dan su propia constitución, la cual es base y fundamento de la legislación local;
- b) Reforman su constitución, siguiendo los procedimientos que ella misma señala.

Por su parte, Vladimiro Naranjo Mesa⁴ considera que la participación y la autonomía es la nota distintiva de un estado federal. Esa participación es la intervención de los estados miembros de la unión en la toma de decisiones que afectan la unidad del ente; asimismo, considera que esa autonomía que cambian al ceder su soberanía para crear la federación se refleja al mantener para sí ciertas y exclusivas facultades diversas a las reservadas de manera expresa a esta última.

Bajo esa perspectiva, es claro que sobre la nueva entidad Ciudad de México, siguiendo las autorizadas opiniones de los tratadistas de cita, encontramos que:

1. Se tiene una constitución local para la Ciudad de México, que entró en vigencia el 17 de septiembre del 2018.
2. Participará como parte del poder constituyente permanente para el proceso de reforma a la Constitución Política de los

1 Tomo D-H, p. 1377.

2 *Idem*.

3 *Ibid.*, p. 1524.

4 Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, p. 291.

Estados Unidos Mexicanos, conforme lo establece el artículo 135 de ese ordenamiento máximo, a través de su congreso legislativo, por primera vez en su historia.

3. Recibirá recursos federales y aportaciones federales a los que antes de la reforma política no tenía acceso.

Al respecto, se citan los siguientes criterios jurisprudenciales:

Registro: 192328
 Instancia: Pleno
 Novena Época
 Materia(s): Constitucional
 Tesis: P./J. 8/2000
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Febrero de 2000, página 509
 Tipo: Jurisprudencia

APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.

Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 8/2000,

la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

Registro: 192327
 Instancia: Pleno
 Novena Época
 Tipo de Tesis: Jurisprudencia
 Materia(s): Constitucional
 Tesis: P./J. 9/2000
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Febrero de 2000, página 514

HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.

Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 9/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil⁵.

4. Se ratifican los derechos políticos de elección de sus gobernantes (desde 1997 se elige al ejecutivo local y los representantes populares), el cual, sin embargo, no se llama Gobernador, sino Jefe de Gobierno. Si partimos de la idea de la teoría política de que el Jefe de Gobierno es la persona que encabeza la función ejecutiva de un Estado, diversa a la figura de Jefe de Estado (que en los órdenes parlamentarios del mundo es quien tiene la función de tipo protocolaria y ceremonial, de unidad del Estado, como lo son los reyes o jefes de Estado, como es característico en las monarquías constitucionales y repúblicas parlamentarias), en países como México se tiene la doble calidad de ser Jefe de Gobierno y de Estado, tanto el titular de la Presidencia de la República como los gobernadores estatales. En mi opinión, debería tener el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la designación de gobernador, pues además de ser elegido por voto popular y en términos de los artículos 32,33 y 34 de la Constitución Política de la Ciudad de México, relacionados con el 122 de la Carta Magna, no solo tiene a su cargo la administración pública de la entidad, es electo por votación libre, secreta y directa y, además, es el representante político como cualquier otro gobernador local, en este caso, de la Ciudad de México. De ahí que no veo la razón de que la reforma política del 2015 haya decidido no darle el nombre correcto de Gobernador, como sí se hizo en el siglo XIX y hasta principios del XX.
5. Tiene, por primera vez, una legislatura con amplias facultades, denominado Congreso de la Ciudad de México, artículo 29 constitucional local, conformado por diputados electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional mediante voto universal, libre y directo. Si bien es verdad que desde 1997 el entonces Distrito Federal tenía ya su primera asamblea de representantes, y luego diputados locales, también lo es que sus facultades estaban acotadas como en materia hacendaria y de reformas a la Constitución Nacional.

6. Conserva sus límites territoriales actuales.

Hasta aquí, todas las características que tiene una entidad federativa como lo es la Ciudad de México, que es integrante en igualdad con los demás estados y en términos de lo dispuesto por los artículos 42,43,44,45,46 y 122 de la Constitución Federal.

3. La Ciudad de México como asiento de los poderes federales

Al crearse como entidad federativa la Ciudad de México, tener la jerarquía de un integrante del pacto federal, con todos los atributos que ello impone, también el constituyente permanente decidió que la Ciudad de México sea, además, la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, como lo dispone el artículo 44 de la Carta Magna.

Sin embargo (en una contradicción a mi juicio), el mismo artículo precisa que, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un estado de la Unión con la denominación Ciudad de México. Aquí la contradicción: si el citado artículo 44 le da ya una categoría de entidad federativa con todo lo que ello implica jurídica, administrativa y políticamente, no veo la razón de que el mismo constituyente señale en el mismo artículo que en caso de dejar de ser sede de los poderes federales, este será un estado más (como si no lo fuera ya).

En efecto, desde el momento mismo en que la propia Constitución desaparece el Distrito Federal y lo convierte en un estado como los demás, habiéndolo así aprobado el Congreso de la Unión y las legislaturas locales en términos del artículo 135 constitucional, deja de ser lugar exclusivo de los poderes federales y no solo es la capital federal, lo es también de su propia configuración estatal.

Así las cosas, al continuar como casa del Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales (lo que, en mi muy particular punto de vista, mantiene la

concentración política y administrativa en este territorio, con el consabido desequilibrio entre sus pares estatales, con independencia del hecho histórico de haberse concentrado en este lugar la capital de la nación, las instituciones académicas, económicas, educativas, culturales, industriales), hace, que en relación con las demás, entonces goce de prerrogativas que no tienen los demás estados y de subsidios que provocan la malquerencia del habitante de esos estados hacia los capitalinos.

Es por ello que considero que darle un rango constitucional de estado miembro a esta ciudad capital podría generar conflictos en lo futuro entre las administraciones locales y federales. Incluso, así lo estipula el artículo 122 de la Constitución Federal:

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

4. Aspectos fundamentales de la Constitución Política de la Ciudad de México

Al tener rango de entidad federativa, la Ciudad de México tuvo como consecuencia de la reforma política aprobada una convocatoria que expedida por el entonces Jefe de Gobierno, el 5 de febrero del 2016, mediante la integración de un grupo de asesores externos, redactó un proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México; el 15 de septiembre del 2016 se instaló la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, integrada por cien diputados constituyentes; y a través de ocho comisiones que tuvieron por objeto la elaboración del dictamen correspondiente para cada titular del proyecto, mediante veintiún sesiones plenas, con iniciativas de los constituyentes y los ciudadanos, concluyó sus trabajos el 31 de enero del 2017; aprobada que fue, el 29 de enero de ese año, se publicó en la Gaceta Oficial del 5 de febrero del 2017, entrando en vigencia en la mayoría de sus artículos y capítulos el 17 de septiembre de 2018.

Entre las novedades que encontramos en el texto constitucional están las siguientes:

1. Reconocimiento de la Ciudad de México como una ciudad intercultural, plural de lenguas y etnias.
2. Se asume como ciudad refugio.
3. Incluye el derecho a la buena administración pública y sistemas de índices de calidad de los servidores públicos.
4. La progresividad de derechos.
5. Derecho a la autodeterminación personal y muerte digna.
6. Reconocimiento a los derechos sexuales de las personas.
7. Reconoce derechos de las personas originarias de la Ciudad de México que vivan en el extranjero a votar y ser votado.
8. Derecho a una ciudad democrática sustentable.
9. Derecho a la educación en todos los niveles, siendo pública, gratuita, laica, inclusiva, intercultural, pertinente y de calidad.
10. Garantiza el derecho al mínimo vital.
11. El uso médico y terapéutico de la marihuana.
12. El derecho de grupos de atención prioritaria, entre ellos, personas en situación de calle y afrodescendientes.
13. Protección de animales y sanción al maltrato animal.
14. Crea un Instituto Especializado de Planeación Ambiental y Diversidad.
15. Refuerza los objetivos de la Coordinación Metropolitana de habitabilidad, movilidad, sustento y calidad de vida habitable.
16. Concede a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes, la revocación de mandato, plebiscito y referéndum.
17. El Congreso Legislativo se rige por principios de parlamento abierto.

18. Faculta al ciudadano y al ejecutivo para presentar iniciativas de trámite preferente.
19. Establece principios de gobiernos de coalición.
20. Independencia del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia.
21. Crea el Consejo Judicial Ciudadano.
22. Instauro la Sala Constitucional para dirimir controversias entre poderes.
23. Establece jueces de tutela de derechos humanos de cada alcaldía.
24. Crea una figura de defensoría pública para la asistencia profesional de abogados públicos gratuitos.
25. Establece órganos colegiados y plurales de gobierno para las alcaldías.
26. Crea Cabildo de la Ciudad de México, integrado por el Gobierno de la Ciudad y los alcaldes.
27. Establece derechos de pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas.
28. Retoma el Sistema Local Anticorrupción.
29. Elimina fuero de servidores públicos.
30. Establece régimen de capitalidad entre poderes federales y locales, estableciendo un fondo de capitalidad que deberá recibir de la federación, como sede de los Poderes de la Unión.
31. El derecho a una buena administración pública.

De manera general, estos son los derechos y principios básicos que para la Ciudad de México se establecen en su Constitución política. Ya en vigencia (en la gran parte de su contenido normativo), veremos su funcionalidad. En lo personal, estando a favor de la misma, solo veo demasiados derechos en favor de los ciudadanos, frente a mínimas obligaciones.

6 P.18.

Llama la atención el denominado derecho a la buena administración pública.

Es considerada en Europa cómo un principio y como un derecho fundamental

Como principio, es aquel que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Como derecho fundamental, es el derecho del ciudadano de que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de manera que se mejoren las condiciones de vida de las personas.

Como derecho fundamental, está establecido en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales⁶. Se le considera así en una visión moderna y actual de la democracia; las instituciones políticas no son propiedad de los políticos, son de los ciudadanos.

El Consejo Europeo y la jurisprudencia común europea han ido construyendo el derecho a la buena administración pública, como está plasmada en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de 2000.

En 2007 se actualiza esa Carta y se mantiene el derecho a la buena administración pública como un derecho fundamental.

Artículo 41

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye:

— el derecho de toda persona a ser oída antes que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

[..]

— la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la

reposición por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes o los Derechos de los Estados miembros.

Todo ciudadano de Europa tiene el derecho fundamental a que los asuntos públicos se traten imparcialmente, equitativamente, en un tiempo razonable; no debe caber la subjetividad, la dilación ni la inequidad. Ejemplo: una resolución es imparcial, es justa; pero emitida fuera de tiempo, no sirve: INVEA.

Conclusiones

Primera. La Ciudad de México, antes Distrito Federal, retoma el nombre original que tuvo desde la antigua México Tenochtitlan, como durante la colonia española y durante los años iniciales luego de la revolución de independencia.

Segunda. Se le transforma, merced a la reforma política del 2015, en una entidad federativa con los mismos derechos y obligaciones de las demás que integran el pacto federal mexicano.

Tercera. Tiene la Ciudad de México una autonomía legislativa, administrativa y jurídica que le permite, entre otras cosas, acceder a presupuestos económicos que tienen las demás entidades, sin menoscabo del fondo de capitalidad que deriva de ser asiento físico de los Poderes de la Unión.

Cuarta. Al tener su Constitución Política ya operando en gran parte de su contenido (algunos artículos irán entrando gradualmente en vigencia), se convierte en una carta magna de vanguardia, progresista y moderna, pero que contiene más derechos que obligaciones para sus habitantes y una complejidad que impactará necesariamente en las finanzas de la ciudad.

Quinta. Se crea una serie de derechos bajo el principio de progresividad que incluso van más allá de los contenidos en la Constitución Federal y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una acción de inconstitucionalidad, determino que sí se podían crear más derechos en la Constitución de la Ciudad de México con independencia de los contenidos en la Constitución Federal.

Sexta. Dentro de esos nuevos derechos del ciudadano, destaca el derecho a una buena administración pública, lo que implica una visión de una nueva manera de exigir a los servidores públicos de la Ciudad de México el cumplimiento de sus facultades en el ejercicio de la prestación de servicios públicos, con eficiencia, eficacia, prontitud, legalidad y transparencia, que se vigilará mediante los Jueces de Tutela y en recurso jurisdiccional, ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Bibliografía

- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. 2000. (https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H. México, Porrúa, 2009.
- NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Santa Fe de Bogotá, Temis, 1997.