

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Y ADMINISTRACIÓN URBANA

***EL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN LA CIUDAD DE MÉXICO:
¿AUTONOMÍA DE LA CIUDAD O TUTELA DE LA FEDERACIÓN?***

Trabajo Recepcional que para obtener el

Título de Licenciada en Ciencia Política

y Administración Urbana

P R E S E N T A:

GABRIELA HUERTA FLORES

D I R E C T O R

DR. FACUNDO GONZÁLEZ BÁRCENAS

Ciudad de México, diciembre de 2021.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. SISTEMA POLÍTICO, RÉGIMEN POLÍTICO, REGÍMENES DE GOBIERNO, ESTADO Y GOBIERNOS LOCALES: PRECISIONES CONCEPTUALES	6
I.1 Sistema político.....	7
I.2 Régimen político.....	8
I.3 Regímenes de gobierno: presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo...9	
I.4 Estado federal y estado central (federalismo y centralismo).....	15
I.5 Regímenes de gobiernos locales.....	17
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	21
II.1 La Constitución de 1824 y el Distrito Federal.....	21
II.2 De la Constitución de 1857 a la reforma de 1928.....	24
II.3 La reforma de 1928.....	27
II.4 La reforma de 1993.....	30
II.5 La reforma de 1996.....	31
II.6 De Distrito Federal a Ciudad de México.....	32
CAPÍTULO III. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: LOS ESTADOS	34
III.1 Soberanía, libertad y autonomía: especificaciones conceptuales.....	35
III.2 Soberanía, libertad y autonomía de las entidades federativas.....	42
III.3 La distribución de facultades entre la Federación y las entidades federativas.....	46
III.4 Mandatos constitucionales a las entidades federativas.....	53
III.5 Leyes generales.....	54
III.6 El ámbito electoral.....	56
III.7 La Constitución federal y el régimen interno de los estados.....	59
III.8 Las Constituciones Políticas de los Estados de México, Chihuahua y Yucatán.....	69
CAPÍTULO IV. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	78
IV.1 La Constitución federal y el régimen interior de la Ciudad de México.....	78
IV.2 La Constitución Política de la Ciudad de México.....	89
IV.3 Conclusiones: ¿Autonomía de la Ciudad de México o tutela de la Federación?.....	94
BIBLIOGRAFÍA	97

Dedicatoria y Agradecimientos

El presente Trabajo Recepcional lo dedico a mis padres, quienes me han apoyado para llegar a esta conclusión de mis estudios de Licenciatura, ya que ellos siempre han estado presentes para apoyarme moral y psicológicamente.

También lo dedico a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, que me dio la bienvenida y me abrió un nuevo mundo, ya que las oportunidades que me ha brindado han sido muy importantes para dar continuidad a mi formación educativa.

Agradezco a Dios infinitamente por prestarme la vida y avanzar en mis estudios académicos, por tener unos padres que me han apoyado en toda mi trayectoria educativa y por haber encontrado en mi camino a grandes profesores en el Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, de la UACM, de los cuales quiero reconocer a cuatro de ellos, pues me han motivado para poder seguir adelante, es por ello que agradezco de todo corazón a la Doctora Rebeca Reza Granados, al Doctor Rogelio Mondragón Reyes, al Maestro Mauricio Sáez de Nanclares Lemus y al Doctor Facundo González Bárcenas (Director de este Trabajo Recepcional) por haberme apoyado en esta Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana, ya que entre otros profesores ellos me compartieron su conocimiento adquirido en sus respectivas carreras profesionales.

Gracias a todas aquellas personas que me apoyaron e hicieron posible llegar a este momento culminante de mi formación académica y profesional.

Ciudad de México, diciembre de 2021.

INTRODUCCIÓN

En 2017 fue publicada la Constitución Política de la Ciudad de México, con lo que el régimen político de la Ciudad registró transformaciones que lo hacen equipararse a los que corresponden a los estados que integran la Federación. El Distrito Federal cambió de nombre al de Ciudad de México; la Asamblea Legislativa fue sustituida por el Congreso local y ya participa en el Constituyente Permanente, y las Delegaciones hoy son Alcaldías y sus titulares son conocidos como Alcaldes.

En principio, esta reforma representa la conclusión de una lucha prácticamente bicentenaria para que los habitantes del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, gocen de derechos equivalentes a los que tienen los ciudadanos de los estados de la República, es decir, que podamos elegir a nuestra autoridades locales, lo que fue impedido desde 1824 en que se aprobó la primera Constitución federal, hasta 1988 en que pudimos elegir a los integrantes de la recién creada Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Más adelante, en 1997, por vez primera pudimos elegir al jefe de Gobierno y en el año 2000 a los jefes Delegacionales.

No obstante, la Ciudad de México seguía teniendo un régimen de gobierno *compartido* entre los poderes federales y los *órganos* locales de gobierno, pues estos últimos no eran reconocidos como poderes locales. Con la reforma que dio lugar a la aprobación de la Constitución local terminó este régimen de gobierno compartido y se otorgó autonomía a la Ciudad de México en materia de su régimen interior. Así, mientras los estados de la República son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, el correspondiente a la Ciudad de México sólo goza de autonomía.

Fue por ello que surgieron una serie de preguntas sobre el régimen de gobierno de la Ciudad de México: ¿Qué significa que los estados sean libres y soberanos? Si lo son, ¿pueden salirse de la Federación? ¿Qué significa que la Ciudad de México sea autónoma? ¿Cuáles son las diferencias entre la libertad y la

soberanía de los estados, y la autonomía de la Ciudad de México? ¿Ha llegado a su fin la tutela de los poderes federales hacia la Ciudad de México?

Las anteriores interrogantes constituyeron el horizonte problemático de la presente investigación, y para dar respuesta fundamentada a las mismas fue necesario incursionar en el tema del federalismo y sus expresiones constitucionales. Como queda plasmado a lo largo de este Trabajo Recepcional y especialmente en sus Conclusiones, no hay diferencias verdaderamente relevantes entre la libertad y la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México y, aún más, continúa la tutela de la Federación no sólo hacia la Ciudad de México sino también hacia los estados de la República. De esta manera, se hace visible la persistencia del ejercicio centralista de nuestro régimen político, aun cuando esté encubierto por un velo constitucional federalista.

El Capítulo I está dedicado a lograr precisión en los principales conceptos utilizados en la investigación, pues es frecuente su polisemia aun en la bibliografía especializada. Así, se trabajaron los conceptos de sistema político, régimen político, régimen de gobierno, estado federal, estado central y regímenes de gobierno locales.

En el Capítulo II se revisó la evolución histórica del régimen de gobierno del Distrito Federal, desde su creación en 1824, hasta la más reciente reforma que aprobó el cambio del nombre de la entidad federativa, a la de Ciudad de México (CDMX) y la creación de la Constitución local de ésta, con el propósito de ubicar la problemática histórica del régimen de gobierno de la Ciudad y dimensionar diacrónicamente los cambios recientes que le otorgaron autonomía en materia de su régimen interno.

En el capítulo III se hace una comparación del régimen de gobierno de los estados —con su libertad y soberanía— y el régimen de gobierno de la Ciudad de México —con su autonomía. Fue necesario, primero, precisar los conceptos de libertad, soberanía y autonomía y, después, analizar los preceptos de la Constitución federal que determinan el modelo de relaciones entre la Federación y los estados para, de esta manera, poder evaluar qué tan reales y operativas son la libertad y soberanía de los estados en el marco constitucional. Para ello, se

ubicaron diversos ámbitos de estas relaciones: la distribución de facultades entre la Federación y los estados; los mandatos constitucionales a las entidades federativas; las leyes generales, y las normas electorales. El resultado es que la libertad y la soberanía de los estados son más formales que reales, ya que la Constitución federal determina las características básicas del régimen interior de los estados. Finalmente, se comenta cómo se plasman dichas determinaciones en las Constituciones de los Estados de México, Chihuahua y Yucatán.

El Capítulo IV está dedicado a hacer con el caso de la Ciudad de México un análisis similar al que se hizo con respecto a los estados, es decir, poner en evidencia las determinaciones de la Constitución federal sobre el régimen de gobierno de la Ciudad de México. El resultado es que, al igual que sucede con la libertad y la soberanía de los estados, la autonomía de la Ciudad en materia de su régimen interior es más formal que real, pues las características básicas —y a veces no tan básicas— del régimen de gobierno de la Ciudad también están determinadas por los preceptos de la Constitución federal, lo que se ratifica en el contenido de la Constitución Política de la Ciudad de México. Finalmente, en este Capítulo también se presentan las conclusiones generales de la investigación, en el sentido de que tras el velo formal de la autonomía de la Ciudad de México se esconde la continuidad del tutelaje que ejerce la Federación.

Espero que este trabajo contribuya al conocimiento de las características del régimen de gobierno de nuestra Ciudad de México.

CAPÍTULO I

SISTEMA POLÍTICO, RÉGIMEN POLÍTICO, RÉGIMENES DE GOBIERNO, ESTADO Y GOBIERNOS LOCALES: PRECISIONES CONCEPTUALES

Las sociedades necesitan gobernarse y para ello se dotan de regímenes de gobierno que se expresan en un conjunto de instituciones, leyes y procesos establecidos en un marco jurídico y, con base en ellos, los gobiernos elaboran y ejecutan las decisiones públicas.

La experiencia acumulada desde la antigüedad griega hasta hoy, permite afirmar que existen diversos tipos de democracia, los más conocidos son dos: 1) la democracia participativa o directa, en la que los ciudadanos son partícipes de la toma de decisiones públicas y políticas, y 2) la democracia representativa, en la que se elige a representantes que se reúnen para deliberar sobre los asuntos públicos, tomar decisiones y formar gobiernos representativos de los ciudadanos.

Mientras que la democracia directa fue practicada por los antiguos griegos, la representativa existe en las actuales sociedades modernas. Sin embargo, en décadas recientes ha tomado auge la incorporación de mecanismos de democracia directa en la democracia representativa, con el objeto de complementar esta última y reconocer el derecho de que los ciudadanos participen en las decisiones relevantes para su sociedad.

No obstante, la democracia se puede organizar de diferentes formas, es decir, las decisiones democráticas legislativas y de gobierno se pueden procesar mediante varios diseños institucionales y procedimentales. En la actualidad se reconoce tres de estos diseños institucionales básicos: el presidencialismo, el parlamentarismo y el semipresidencialismo. Sin embargo, antes de exponer en qué consiste cada uno de estos diseños institucionales es necesario definir con precisión algunos conceptos básicos que utilizaremos en esta investigación, estos son: sistema político, régimen político, régimen de gobierno y estado. En la

literatura politológica existen muy diversas definiciones de estos conceptos, lo que lleva a confusiones terminológicas y conceptuales, por lo que es relevante adoptar definiciones que sean útiles en esta investigación.

I.1 Sistema político

Existen muy diversos conceptos de sistema político. Para los fines de este trabajo se ha asumido el concepto de sistema político expresado por Facundo González:

Un sistema político está integrado por los actores políticos relevantes y las relaciones estructurales entre ellos. Estas relaciones son históricamente construidas y presentan estabilidad y permanencia durante periodos relativamente largos. Son relaciones que conforman una estructura que ordena al ámbito político; además, son relaciones interdependientes, lo que significa que la alteración o cambio en una relación o subconjunto de relaciones afecta en alguna medida al resto de ellas. Dichas relaciones son políticas en tanto vinculan a los actores en los procesos de producción, organización e institucionalización del orden social, ya sea para mantenerlo o transformarlo (González, 2011: 4).

Es decir, las relaciones estructurales entre los actores políticos relevantes son relaciones de poder que involucran jerarquías y subordinaciones entre los actores y se expresan mediante las instituciones, *formales o no*. Por otra parte, los actores políticos relevantes están divididos en formales y no formales, dado que:

Los actores políticos relevantes son aquellos sin los cuales es imposible establecer un orden global establecido en la sociedad, ya que su acción u omisión puede tener importantes repercusiones. Así, por ejemplo, entre este tipo de actores políticos podemos ubicar a instituciones formales como las del estado, los parlamentos o congresos, los ministerios o secretarías de estado, el poder judicial y el ejército; gobiernos federales, locales o municipales; partidos políticos y organizaciones sociales como las confederaciones sindicales, las asociaciones de trabajadores rurales y las organizaciones empresariales; instituciones eclesíásticas y grandes medios de comunicación, etc. También hay actores políticos relevantes no formales como, por ejemplo, los núcleos de poder no reconocidos en la Constitución o las leyes pero que existen y actúan en la política, o aquellas figuras institucionales con comportamientos que rebasan sus facultades legales (Ibíd.).

Sin embargo, no todos los actores políticos son relevantes para el sistema político, ya que la acción política de ellos puede no repercutir significativamente en las relaciones estructurales de poder político. La relevancia de los actores políticos para el sistema político se constituye, se des-constituye y se reconstituye, de manera que hay actores políticos relevantes que pueden pasar a un estado de irrelevancia, al igual que actores que no son relevantes y pueden registrar un proceso de crecimiento de su relevancia en tanto su impacto en la reconfiguración del sistema político.

Por lo tanto, el concepto de sistema político será entendido como el ámbito de la política *real* —no sólo formal— que se lleva a cabo mediante relaciones estructurales entre actores relevantes, sean legales y formales o no; estos últimos, los no formales, a veces tampoco son legales, pero su participación aun sin reconocimiento jurídico o legal también impacta en la vida política. Cabe destacar que esta estructura puede o no coincidir con la especificación constitucional de las instituciones políticas, dando una estructura real y no sólo formal de la política.

I.2 Régimen político

Por régimen político se entenderá la estructura institucional y procedimental formal expresada en la Constitución y las leyes. El concepto de régimen político se refiere a la especificación legal-formal, constitucional, de la organización política de una sociedad. En este marco, es útil contrastar los conceptos de sistema político y de régimen político; mientras el primero es la estructura real de las relaciones de poder, el segundo se refiere a la estructura política legal-formal, constitucional.

El orden determinado por las reglas constitucionales es el marco jurídico que establece “las normas que se imponen a los hombres políticos, pero son también recursos que ellos intentan someter y ajustar a sus objetivos” (Espinoza, 1999: 10). Es a partir de este ordenamiento jurídico impulsado por el constitucionalismo que se constituyen los regímenes políticos. De ahí que los regímenes políticos democráticos son resultado de los procesos políticos y sus coyunturas específicas, que impactan en los diseños constitucionales de gobierno

democrático mediante un conjunto de instituciones y reglas establecidas en el texto constitucional y las leyes.

No obstante, en países en que predomina el estado de Derecho, el sistema político y el régimen político son muy parecidos debido a que en la realidad política prevalecen las estructuras, los procesos y los procedimientos señalados en la Constitución y las leyes y, por lo tanto, el sistema político tiende a parecerse al régimen político. Por el contrario, en países con un débil estado de Derecho el sistema político y el régimen político se diferencian nítidamente, tanto como son diferentes los procesos políticos que se ciñen a las determinaciones legales y los procesos políticos que mantienen como referencia la legalidad, pero también incorporan un fuerte contenido de informalidad o ilegalidad.

I.3 Regímenes de gobierno: presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo

Por régimen de gobierno se entenderá el tipo de régimen político específico incorporado en la Constitución, es decir, el conjunto de normas, reglas y leyes que configuran a los diseños políticos e institucionales conocidos como presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo.

El parlamentarismo es el primer régimen de gobierno pues se origina en el siglo XIII y XIV en Inglaterra, como inicio del constitucionalismo moderno. Este tipo de gobierno es caracterizado como “gobierno de asamblea”, en el que miembros del gobierno y particulares actúan como parlamento, con responsabilidad de gobierno, es decir, es un “sistema político en el que el Ejecutivo, en un tiempo separado, ha sufrido el ataque de la Asamblea, que ha terminado por transformarse en un parlamento que incluye tanto al gobierno como a la Asamblea” (Verney, 1972: 32), entendiendo por asamblea dentro del parlamento al poder legislativo con exclusión de los miembros del gobierno.

Dentro de la definición del parlamento se pueden distinguir los siguientes dos elementos relevantes: “un poder ejecutivo dividido en dos, entre el jefe de Estado (monarca o presidente) y el jefe de Gobierno (primer ministro, presidente del gobierno o canciller), y un poder legislativo, el parlamento, compuesto por dos

Cámaras, la alta, que representa la aristocracia, y la baja, que representa al pueblo, equivalente a la cámara de representantes” (Espinoza, 1999: 15). Sin embargo, para comprender mejor al parlamentarismo haré mención de sus principales características.

El ejecutivo, como ya se ha mencionado, está dividido en dos, un jefe de Estado y un jefe de Gobierno, cuyas relaciones pueden o no estar formuladas con precisión, dado que el jefe del Estado nombra al jefe de Gobierno, y éste, a su vez, designa al ministerio o gobierno cuyos integrantes son “nombrados formalmente por el jefe del Estado, quien en este sentido puede ejercer una influencia extraoficial sobre los nombramientos” (Verney, 1972: 35). Así, el gobierno es un cuerpo colectivo.

Ahora bien, los ministros o miembros del ministerio son generalmente miembros del parlamento electos por el pueblo. El jefe de Estado, de hecho, requiere al dirigente del partido mayoritario para formar el gobierno, es decir, algunos parlamentarios tienen un doble papel en el régimen parlamentario, además de que el gobierno es responsable ante la asamblea, puesto que ésta le puede retirar su apoyo y forzar al gobierno a dimitir, obligando al jefe de Estado a nombrar a otro nuevo. Sin embargo, el gobierno no está del todo a merced de la asamblea, ya que el jefe de Gobierno puede aconsejar al jefe de Estado la disolución del parlamento, pero esto sólo a petición del jefe de Gobierno.

En resumen, el parlamento es superior a sus partes constituyentes (gobierno y asamblea) y “el gobierno depende de la confianza de la asamblea si quiere continuar en el poder, pero la asamblea no tiene la supremacía absoluta porque el gobierno puede, si así lo prefiere, disolver el parlamento y llamar al electorado a las urnas” (Verney, 1972: 40), en otras palabras, la fusión de los poderes ejecutivo y legislativo en el parlamento son el foco de poder en el sistema político. Este sistema registra una dependencia recíproca del jefe de Estado y el parlamento.

El sistema parlamentario es flexible en la forma de gobernar sociedades afectadas por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos, por las medidas establecidas en el régimen político que funciona por sus efectos

disuasivos. El gobierno y el parlamento están conscientes del costo político que estas medidas tienen, por lo que es común que traten de resolver sus diferencias sin incurrir en la caída del gobierno y la disolución del parlamento, al llegar a acuerdos para no caer en estas medidas extremas, aunque previstas en el marco jurídico.

Por su parte, el presidencialismo cuenta, a diferencia del parlamentarismo, con una clara división de poderes. El presidencialismo se origina en Estados Unidos “por los inmigrantes ingleses que llegaron a la costa este de los Estados Unidos huyendo de los excesos de la Corona” (Hurtado, 1999: 15). Con el establecimiento de su independencia, la redacción de su Constitución y el ordenamiento de un estado federal produjeron un nuevo régimen de gobierno con un diseño distinto al parlamentario, en el que el concepto de división de poderes toma un sentido figurativo (de funciones) en lugar de estructural.

El régimen político del presidencialismo se desenvuelve en tres poderes separados: ejecutivo, legislativo y judicial. Cada uno de estos poderes tiene sus funciones, pero se requiere de la colaboración de todos para obtener eficacia del gobierno, “en pos de objetivos comunes, y en el sentido de que al estar divididos y equilibrados de tal manera que ningún poder pueda traspasar sus límites legales sin ser controlado y restringido por los otros” (íbid). Para esto se consagró una constitución por los constituyentes de Filadelfia en 1787, una constitución liberal y federal, sirviendo, también, de modelo para los países latinoamericanos.

El poder ejecutivo es unipersonal, es decir, las figuras de jefe de Estado y jefe de Gobierno se depositan, fusionándose, en una sola persona llamada presidente. Sin embargo, éste no está dotado de facultades omnímodas pues cuenta con ciertos mecanismos de control por parte del poder legislativo que le limitan el poder; además, sus facultades y atribuciones están establecidas claramente en la Constitución política o marco jurídico principal. El poder legislativo no puede destituir del cargo al presidente, ya que éste es electo por los ciudadanos, por lo que su legitimidad es independiente de la del poder legislativo, salvo en los raros casos de juicio político o *impeachment* al presidente. Asimismo, el presidente no puede disolver al poder legislativo.

La Constitución determina al presidente el acatamiento de los marcos jurídicos establecidos en ella y las leyes, entre otras, las garantías de respeto a los derechos humanos. El poder ejecutivo también cuenta con mecanismos de control para la vigilancia y el desarrollo del poder legislativo, logrando un equilibrio entre ambos poderes.

El poder legislativo se concentra en un congreso que puede ser unicameral o bicameral. Al igual que el titular del poder ejecutivo los parlamentarios o legisladores son seleccionados por medio de elecciones, lo que da lugar a la independencia recíproca de ambos poderes. El poder legislativo tiene la función básica de legislar, por lo que también tiene la importante facultad de discutir y aprobar las leyes de ingresos y de egresos y establecer impuestos, además de la distribución del gasto presupuestal. No obstante, se necesita un árbitro que decida con base en la constitucionalidad y legalidad acerca de los posibles conflictos entre estos dos poderes, lo que explica la existencia de un tercer poder, el judicial.

El poder judicial, como su nombre lo indicia, tiene la función constitucional de decidir en última instancia sobre los diferendos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Este poder está constituido por jueces que no son electos sino nombrados con la participación de los poderes ejecutivo y legislativo. Para los estadounidenses este poder tiene un papel esencial en el sistema político, ya que “es el elemento que mantiene el equilibrio del sistema federal y el de los poderes en general” (Espinoza, 1999: 31), que garantiza la prevalencia de la constitucionalidad y legalidad de las interacciones entre poderes y niveles de gobierno.

En síntesis, las características distintivas del sistema presidencial son:

1. El poder ejecutivo se concentra en una sola persona (presidente) electa por sus ciudadanos, que tiene la función de ejecutar las leyes establecidas en su Constitución y es independiente del poder legislativo.
2. Los integrantes del poder legislativo (congreso) son electos por los ciudadanos y son independientes de los demás poderes.
3. El poder judicial, cuyos integrantes son seleccionados con la participación de los otros dos poderes, da legalidad al derecho de implementar las leyes

constituidas, garantizando el correcto desempeño y relaciones de los poderes ejecutivo y legislativo.

Concluyendo, el sistema presidencial se basa en la división o separación funcional de tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial; los primeros dos son electos e independientes el uno del otro, y el tercero resuelve las controversias entre los dos primeros. De los poderes ejecutivo y legislativo se espera que, en el marco de sus respectivas facultades y atribuciones, se coordinen y cooperen en beneficio de los ciudadanos representados y que logren un sistema de equilibrios y contrapesos entre ellos y con el poder ejecutivo.

Por último, el régimen de gobierno semipresidencialista. Es un régimen que se originó en el siglo XX en Francia, con la Quinta República, que combinó elementos de los regímenes parlamentario y presidencialista. La relación entre los poderes en este sistema tiene cierta complejidad pues se mantienen separados y al mismo tiempo están unidos.

El poder ejecutivo se conforma mediante un gobierno compartido entre dos actores políticos; uno, el presidente de la República, que es jefe de Estado y es electo mediante el voto popular, con la posibilidad de un sistemas de una sola o bien dos vueltas, y el segundo es el jefe de gobierno o primer ministro, que es electo por la mayoría del parlamento y es nombrado por el presidente de la República, de modo que el origen “del jefe de gobierno se encuentra en la confianza simultanea del jefe de Estado y de la mayoría parlamentaria” (Espinoza, 1999: 41), y su principal función es la lucha política cotidiana de la cual está exento el presidente o jefe de Estado.

Las funciones del presidente son garantizar el funcionamiento y manejo de las instituciones gubernamentales, dirigir la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas. El presidente tiene una relación positiva con los dirigentes de los partidos opositores, manteniendo una relación entre estos en el parlamento, mediante el compromiso, la negociación y moderación, es decir, es un árbitro entre los partidos del parlamento además de tener una relación con el jefe de gobierno.

El poder legislativo está constituido por un parlamento, que puede organizarse en una o dos cámaras, sus integrantes son electos por sufragio universal. Si el partido mayoritario logra la mayoría absoluta en el parlamento, es decir el 50% más uno, podrá designar al jefe de Gobierno, pero si no logra esa mayoría absoluta entonces se tendrá que procesar una coalición en el seno del parlamento para lograr la mayoría absoluta y designar al jefe de Gobierno. El parlamento tiene mecanismos para destituir al gobierno y nombrar a integrantes de un nuevo gobierno. Por su parte, el jefe de Estado puede acordar con el jefe de Gobierno disolver el parlamento y convocar a nuevas elecciones.

El mecanismo básico del semipresidencialismo es pendular, entre parlamentarismo y presidencialismo. Si algún partido obtiene la mayoría absoluta en el parlamento y, a la vez, gana también la elección de jefe de Estado, entonces el semipresidencialismo adoptará el formato de presidencialismo, pero si no es así, es decir, el partido que ganó la jefatura de Estado no obtiene la mayoría absoluta en el parlamento, entonces el sistema adoptará el formato parlamentario. De esta manera se evita incurrir en situaciones que los politólogos han llamado gobierno dividido, es decir, que los poderes ejecutivo y legislativo estén dominados por distintas configuraciones partidistas. Este sistema mixto también cuenta un poder judicial, en el que generalmente sus integrantes son designados con la participación de los otros dos poderes.

En términos generales las características de este sistema son:

1. Poder ejecutivo compartido entre el jefe de Estado (electo) y jefe de Gobierno (propuesto por el parlamento).
2. Poder legislativo electo por los ciudadanos.
3. El poder legislativo designa y puede destituir al jefe de Gobierno y al gobierno.
4. El jefe de Estado puede destituir a la asamblea.
5. El poder judicial protege la jurisdicción de la Constitución y con sus decisiones mantiene el orden conforme a ésta.

Estos tres tipos de regímenes de gobierno son los que predominan actualmente. El sistema parlamentario se desarrolla en algunos países de Europa;

el sistema presidencialismo en la mayor parte de América Latina, a semejanza de los Estados Unidos que fueron los primeros en establecerlo, y el sistema mixto que es creado por la Quinta República francesa y adoptado por otros países; se desarrolla como un sistema que combina características del presidencialismo y el parlamentarismo, que se complementan para la formación y equilibrio entre poderes.

Cabe destacar que los tres regímenes de gobierno mencionados pueden corresponder a la democracia, pero también que gobiernos autoritarios o totalitarios pueden prevalecer en estos formatos institucionales de gobierno.

I.4 Estado federal y estado central (federalismo y centralismo)

Existen diferentes definiciones de estado. Es clásica la que aporta Max Weber: “El Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 2009: 83-84). Por su parte, Hall y Ikenberry sostienen que el estado es “a) un conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destaca muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción; b) un conjunto de instituciones localizadas en un territorio geográficamente delimitado, atribuido generalmente a su sociedad, y c) la instancia que monopoliza el establecimiento de reglas en el interior de su territorio, lo cual tiende a la creación de una cultura política común compartida por todos los ciudadanos” (cit. en Cansino, 2004: 222). Cotarelo, por su parte, pone en evidencia la dificultad de definir al estado; no obstante, sostiene que “el Estado resulta ser fundamentalmente una relación humana (...). Estas relaciones (...) cristalizan en lo que llamamos las instituciones. Éstas son la materialización en un momento y lugar determinado de una relación humana. El Estado, por tanto, son las instituciones” (Cotarelo, 2009: 1052-1053). Por último, Schultze dice que “en sentido amplio, (el estado) es la totalidad de las instituciones públicas que garantiza o debe garantizar la vida en común de las personas en una comunidad, definida tradicionalmente con tres elementos: territorio estatal, pueblo del estado y poder del estado. El poder del estado se ejerce jurídicamente a través

del aparato estatal, y el aparato estatal se diferencia en una gran multiplicidad o una gran variedad de instituciones” (Schultze, 2006: 526).

Para los fines de la presente investigación conviene abordar el estado como una organización de instituciones, es decir, el estado será un conjunto de instituciones relacionadas entre ellas a partir de determinaciones constitucionales que especifican y distribuyen funciones, facultades y atribuciones entre las propias instituciones. Por ello, se puede poner el acento en el tipo de relaciones institucionales entre varios niveles de gobierno, básicamente entre el nivel nacional y el subnacional. En este ámbito es útil referirnos al estado unitario y al estado federal. En el estado unitario “el poder estatal se encuentra concentrado para todo el territorio en los órganos de un solo nivel del sistema político y la estructura vertical del Estado está organizada en forma jerárquica, de modo que las instituciones inferiores de la Administración reciben instrucciones” (Schultze, 2006: 535). En cambio, el estado federal (federación)

es un Estado en el cual varios Estados miembros están unidos en una entidad estatal total-central (...). Por lo tanto, los Estados federales se definen por 1) la distribución del Estado en unidades territoriales; 2) la división del poder ejecutivo y legislativo en la federación y los Estados miembros, disfrutando estos de un considerable nivel de autonomía; 3) la participación de los estados miembros en la voluntad política de la federación; 4) regulación para la solución de conflictos basada en el principio de la negociación (...); 5) Jurisdicción Constitucional como árbitro en controversias orgánicas entre ambos niveles (Schultze, 2006: 536).

En la forma centralizada o unitaria se concentra el poder en un estado nacional que admite la diferenciación de corporaciones territoriales en el ámbito de las funciones político administrativas, que concede “el derecho de auto administración (no de legislación) e institucionalmente funciona por medio de mecanismos de coordinación política entre el centro y la periferia” (González Madrid, 2007: 162), es decir, las decisiones de un gobierno son únicas y emanan del mismo centro.

Existen dos tipos de centralización; en la pura, el ejercicio del poder se lleva a cabo de forma total y exclusiva por las competencias del órgano central; y la desconcentrada, que está dirigida por un cuerpo administrativo o una persona que sugiere la transferencia limitada y controlada de funciones, facultades administrativas y electivas a las regiones, provincias o departamentos para que “ejecuten políticas y facultades del gobierno central por instrucción de éste (...), a que asuman responsabilidades asignadas en calidad de (...) órganos sin autoridad jurisdiccional o legislativa” (Ibíd., 2007: 165) manteniendo el control del poder concentrado, con un mínimo de dispersión.

Por su parte, el federalismo es la unión de estados en términos de una alianza o un pacto que promueve la multiplicidad de centros de poder, pero no para designar la coexistencia de un doble orden jurídico político estatal ya que su modo de funcionamiento es conforme a una constitución política que especifica las facultades y atribuciones de cada nivel de gobierno (nacional, local y, en su caso, municipal). Así, *los estados miembros no pierden ni ceden su soberanía ya que la federación no puede invadir su ámbito de decisión* (esta observación es importante para esta investigación); de igual manera, la federación ejerce sus facultades y atribuciones sin que los estados invadan su esfera de decisión. En caso de que surjan controversias entre los niveles de gobierno, el poder judicial tiene la facultad de decidir conforme a la Constitución y las leyes.

I.5 Regímenes de gobiernos locales

Por gobiernos locales se entenderá a los gobiernos cuyo ámbito de ejercicio gubernamental corresponde a las circunscripciones subnacionales, ya sean estatales o municipales. Como diversos autores han referido, es el nivel en el que autoridades y ciudadanos deben ser cercanos al desarrollar una interacción cotidiana. Alicia Ziccardi sostiene que los gobiernos locales incorporan “todo lo relacionado con el uso y apropiación del espacio urbano, al suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía” (cit. en Ramírez, 2006: 289).

El análisis de los gobiernos locales presenta diversos temas relevantes: el nivel de desconcentración o descentralización que registren con respecto a los poderes nacionales; el diseño organizacional de los gobiernos locales, pues existe una amplia gama de formatos organizacionales; el ejercicio de la democracia y los mecanismos de participación ciudadana; el desarrollo de relaciones comunitarias e identitarias entre ciudadanos y vecinos; el régimen fiscal nacional y local, de donde los gobiernos locales obtienen su presupuesto; en fin, las funciones, facultades y atribuciones de los gobiernos locales y los que corresponden a los poderes nacionales.

Dependiendo del tipo de estado, ya sea unitario o federal, los gobiernos locales adoptarán determinados diseños institucionales y de relaciones con los otros niveles de gobierno. En los estados unitarios los gobiernos locales están subordinados al gobierno central y aplican las decisiones y las políticas públicas de este último, es decir, funcionan más como organismos administrativos que no cuentan con poder de jurisdicción ni de legislación, pero que deben acatar las leyes o normas que establece el gobierno central para rendir cuentas. El poder dentro del centralismo, como su nombre lo indica, se concentra en un estado nacional y de éste se dirige a las regiones mediante organismos administrativos.

Los gobiernos locales en los estados federales preservan su autonomía o soberanía, sólo limitada por las facultades del estado federal, mismas que no pueden invadir. En goce de esta autonomía o soberanía los procesos para elegir gobernantes y legisladores locales son desarrollados por los propios estados federados y para ello aplican su Constitución y legislación locales. Los “ciudadanos de un estado federal experimentan a diario la complejidad de las relaciones y de la repartición de tareas entre las diversas instancias políticas, independientemente del nombre que estas reciban: municipios, estados federales, estados federados, gobiernos federales, parlamentos, tribunales superiores o constitucionales, comunas, etc.” (íbid). En síntesis, los gobiernos locales gozan de soberanía autonomía y por ello despliegan el autogobierno en los estados, provincias o regiones, no obstante, están asociados en un estado federal.

Sin embargo, en consideración de los casos realmente existentes, más allá de lo que afirma la teoría, algunos autores consideran que a pesar de la amplia diversidad de gobiernos locales “todos están enmarcados por las atribuciones o dimensiones de los gobiernos federados (subnacionales), o del nacional, a los cuales quedan siempre subordinados” (Guillén, 2016:69). Sostienen que el *federalismo jerárquico* es la subordinación de los gobiernos municipales hacia los gobiernos estatales y de estos, a su vez, al gobierno federal; para mayor precisión, los gobiernos estatales se encuentran dentro de la esfera del gobierno federal y los gobiernos municipales se encuentran dentro de la esfera estadual.

El *federalismo dual* es la autonomía recíproca de dos niveles de gobierno, el gobierno federal y el gobierno local o estadual que contiene al gobierno municipal. Así, en este caso el federalismo tiene dos sentidos en cuanto a las relaciones de estos tres factores políticos, una es establecida entre la federación y los estados y la segunda es la relación de los estados y la federación con los municipios. La principal característica de esta forma de organización dual es la “autonomía entre estados y federación que lleva a un comportamiento basado en normas de responsabilidades” (Cabrero, 2007: 25).

Finalmente, el *federalismo tripartito* se conforma de las tres partes, el gobierno federal, el gobierno estatal y el gobierno municipal, que establecen la relación entre ellos como negociación. Cada nivel de gobierno tiene autonomía y facultades concurrentes con los demás, demandando cooperación entre los niveles de gobierno, lo que provoca que su manejo sea más complejo en el ejercicio cotidiano de gobierno.

Metodológicamente se puede analizar el tipo de relaciones que se establecen entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, a partir de investigar las funciones, facultades y atribuciones que corresponden a cada nivel de gobierno, tanto aquellas exclusivas de algún nivel de gobierno como también las facultades concurrentes que demandan cooperación entre los gobiernos. Un concepto útil para ello es el de facultades residuales, que son todas aquellas facultades no especificadas en la Constitución y las leyes. Las facultades residuales pueden corresponder ya sea a los gobiernos nacionales o bien a los

gobiernos locales, como en el caso de México, tal como comentaremos más adelante.

Otro tema importante de los gobiernos locales en regímenes federalistas, es el estatus que ocupe la capital del estado federal, pues en ocasiones, como en el caso mexicano durante la mayor parte de su historia, la federación establece su sede en alguna región que le pertenece, convirtiéndola al ámbito local, pero que en la misma no existe gobierno local, porque esta pasa a ser jurisdicción federal y, por lo tanto, gobiernan los poderes nacionales. Esta circunstancia ha implicado que en ocasiones, tal como sucedió en el caso mexicano por poco menos de 200 años, millones de ciudadanos han visto conculcado su derecho a elegir autoridades locales, constituyendo un grave déficit democrático.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Actualmente México es un país con régimen federalista conformado por 32 entidades federativas que, de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponden a 31 estados libres y soberanos y la Ciudad de México (antes Distrito Federal) como su capital federal. Su funcionamiento es conforme a los principios constitucionales del federalismo, manteniendo como “base el respeto a la libertad, la soberanía o la autonomía las entidades” (González, 2007: 158). El Distrito Federal, hoy Ciudad de México, es y ha sido el centro político y sede de los poderes federales, y a lo largo de su historia ha sufrido una serie de transformaciones en su régimen jurídico, político y constitucional.

Después de la lucha por la independencia de nuestro país, México pasó por una serie de procedimientos y cambios políticos para poder establecer una forma de gobierno que “bajo un sistema garantizara las libertades de los hombres y la independencia de las antiguas provincias mexicanas” (Díaz, 1992: 199). Es durante el gobierno imperial de Iturbide que desaparecen las provincias creadas por las reformas borbónicas y también sus correspondientes diputaciones provinciales; es así que las provincias mexicanas dan paso a la creación de estados libres que posteriormente adoptarán el sistema federal como forma de gobierno, mediante el establecimiento de la Constitución de 1824 que definiría la distribución de facultades de los estados y la federación al igual que el alcance y las peculiaridades del federalismo mexicano.

II.1 La Constitución de 1824 y el Distrito Federal

La Constitución de 1824, con bases federalistas otorga, en su artículo 50, fracción XXVIII, al Congreso General las facultades de establecer el territorio de residencia de los poderes federales y la facultad de ejercer las funciones de un poder

legislativo similar a los que ejerce un gobierno local en las entidades federativas. Es así que se establece por primera vez el Distrito Federal como sede de los poderes federales en la ciudad de México. Sin embargo, en esta Constitución no se hace mención al Distrito Federal como parte de la federación, sino sólo su formación en el artículo ya antes mencionado.

Fue hasta el 18 noviembre de 1824 que mediante un decreto se estableció el funcionamiento y organización del Distrito Federal, con lo que los poderes federales quedaron a cargo del gobierno y manejo del Distrito Federal. El presidente de la República designaría a un gobernador para el Distrito y la función legislativa local quedaría a cargo del Congreso General como órgano legislativo del Distrito; el poder judicial, la Suprema Corte de Justicia, haría las labores del Tribunal de Justicia local. Es decir, al momento del establecimiento de la Constitución de 1824 el Distrito Federal no intervenía en ninguna de las elecciones para presidente, vicepresidente (cargo que existía en aquel entonces), senadores y diputados, pues estaba sujeto a la disposición de los poderes federales, excepto en su régimen municipal. Es hasta 1826 que “se le otorgó el derecho de elegir diputados federales y en 1847 el de elegir senadores y participar en la elección de presidente de la República” (González, 2016: 74).

En cuanto a la división económica y administrativa del Distrito Federal, quedó establecida en doce municipalidades: “México, Guadalupe, Tacubaya, Azcapotzalco Tacuba, Ixtacalco, Mixcoac, Iztapalapa, Popotla, La Ladrillera, Nativitas y Mexicalcingo, que comprendían dos ciudades, dos villas, 29 pueblos, 89 barrios, 16 haciendas, 22 ranchos, ocho huertas, dos molinos y el Fuerte de Chapultepec” (Pérez, 1994: 87). Con el transcurrir del tiempo la forma de gobierno sería modificada en territorio y nombres.

Sin embargo, estas leyes y la organización política de 1824 se hacen presentes no por mucho tiempo, ya que en 1836 México cambia hacia una república centralista y se expiden las llamadas Siete Leyes constitucionales, creando el Poder Supremo Conservador. Con este cambio el Distrito Federal pasaría a ser denominado Departamento de México, manteniendo la organización municipal y la representación política ante el Congreso, con sus limitaciones

territoriales correspondientes a las establecidas en la Constitución Política de 1824.

En 1845 se emitió un decreto que dio a conocer las condiciones para la formación de ayuntamientos, el cual “exigía una población de al menos 2000 personas (...), mientras que en los pueblos que no cubrieran esta condición se establecerían alcaldes con las mismas facultades y obligaciones de aquéllos” (Pérez, 1994: 89). Así, se estableció un nuevo ordenamiento de la forma de gobierno para las municipalidades del Distrito Federal, conforme al número de habitantes por territorio.

Este periodo conservador también tendría fin en 1847 con el Acta Constitutiva y de Reformas, que restablecía la Constitución de 1824 y con ésta una república federal. Por consecuencia, se volvió al Distrito Federal como sede de los poderes de la Unión, marcando una diferencia en la reforma realizada al artículo 6 de la Constitución al establecer que “mientras la ciudad de México sea Distrito Federal tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores” (Tena, 1975: 472), de ahí que el Distrito Federal comenzó a ser parte de la federación como entidad, manteniendo su organización política municipal.

A pesar de lo establecido en la Constitución de 1847, el cambio fue muy corto puesto que en 1853 Santa Anna asumió una postura centralista y desconoció el Acta Constitutiva de 1847, por lo que desaparecería el Distrito Federal y volvería a un diseño centralista en el que sería reconocido como el Distrito de la Ciudad de México, convirtiéndose en una “institución obligada a ejecutar tan solo las disposiciones administrativas encomendadas por las autoridades superiores.” (Legislación, 1910: 385). En 1854 se emitió un decreto para el incremento de las prefecturas (que equivaldrían a las hoy alcaldías) del Distrito, en lugar de ocho habría once. También mediante este Decreto “el gobierno del Distrito se entregó a un gobernador designado por el presidente de la República, que sustituyó al Ayuntamiento, con lo cual se eliminó el derecho de elección de los habitantes del Distrito” (Rodríguez, 1988: 233). Sin duda, durante el gobierno de Santa Anna se instauró el gobierno de una sola persona, en el que

la participación y el gobierno democrático no tenían cabida en la ciudad, por lo que la Suprema Corte de Justicia en 1856 dispondría la supervisión del gobernador.

Fue mediante la Revolución del Plan de Ayutla en 1854, que se terminó con el gobierno de Santa Anna y se convocó a un congreso constituyente para el restablecimiento del orden político. Durante este periodo de la vida del México independiente se enfrentó una serie de transformaciones con inestabilidad política, en el que dos bandos se disputaron el poder de gobernar, el centralista y conservador y el liberal y federalista, pero es hasta 1857, con la Constitución liberal y federalista aprobada ese año, que se logra asentar (temporalmente) como república federalista.

II.2 De la Constitución de 1857 a la reforma de 1928

En diciembre de 1855 llega al poder Ignacio Comonfort como presidente de la República y convoca en 1856 a un congreso constituyente, el cual terminaría sus funciones hasta 1857. El Congreso Constituyente de 1857 retorna a la Constitución de 1824 para restablecer la república federal. Nuevamente se discute dónde sería ubicado el Distrito Federal, es decir, la sede de los poderes federales. Las alternativas discutidas fueron la ciudad de México, Querétaro y Aguascalientes, sin embargo, una vez más los diputados constituyentes decidieron que la ciudad de México fuera el Distrito Federal.

Estos debates dieron origen a un nuevo orden político con una diferencia con respecto al aprobado en 1824: en el artículo 72 se decreta que el Congreso de la Unión tiene poder de legislar en materia del Distrito Federal como poder local, pero teniendo como base la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales. Por otra parte, en el artículo 43 se establece que el distrito federal será el Estado del Valle de México como parte integrante de la federación, siempre y cuando éste tuviera su surgimiento de acuerdo con el artículo 46, en caso de que los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar, puesto que en el artículo 72, fracción V, se facultó al Congreso a cambiar la residencia de los poderes federales, así como el ordenamiento interior del Distrito Federal y sus territorios. En síntesis, el Estado del Valle de México tenía una

existencia sólo potencial y se realizaría en el caso de que los poderes federales cambiaran de residencia a otra entidad federativa.

A pesar de los cambios realizados en la Constitución de 1857, en 1858 el conservador Félix Zuloaga se proclamó presidente provisional, dando un nuevo giro hacia el gobierno centralista, pues es mediante el Decreto de 1858 que se “volvía a otorgar a la capital y demás pueblos aledaños, el carácter de Distrito de México, a cargo de un gobernador designado por el gobierno central” (Rodríguez, 1988:235), además de que los estados fueran denominados “departamentos” con una sujeción al gobierno central que residiría en la capital.

Del mismo modo que los demás gobiernos centralistas que se impusieron en México, sólo estuvo vigente por un tiempo determinado, entre ellos el representado por la intervención francesa y el gobierno de Maximiliano, puesto que, en 1867, con el triunfo de Juárez, se volvió al diseño de una república federal y se retomó la Constitución de 1857 con bases en la de 1824, para establecer un orden político dentro y fuera de la sede de los poderes de la federación. Con el triunfo de la República federal los grupos conservadores quedaron sepultados y se mantuvo la estabilidad jurídica con pequeños cambios, como la reforma de 1874, que introdujo un sistema bicameral; la nueva Cámara de Senadores sería conformada por dos miembros electos por estado a representar, al igual que el Distrito Federal.

En 1899 el Congreso de la Unión aprobó los convenios sobre los límites entre el Distrito y los Estados de México y Morelos. De igual modo decretó el régimen interior del Distrito Federal al derogar el Decreto de Juárez de 1867 sobre el régimen de gobierno. Esta reforma dio paso a que en octubre de 1901 el Congreso de la Unión reformara el artículo 72, fracción VI, que determinó “otorgarle facultad al mismo Congreso de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorio” (Rodríguez, 1988: 235).

En 1903 el presidente Porfirio Díaz dio a conocer la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, con trece municipalidades, y el ejecutivo federal delegaría el manejo de la administración interna del Distrito Federal mediante tres autoridades: “el gobernador del Distrito Federal, el presidente de

Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas” (Pérez, 1994: 104), con un ordenamiento de ayuntamientos y municipalidades.

La revolución mexicana de 1910 abrió paso a un nuevo panorama en el que se replanteó la organización del Distrito Federal. Sin embargo, ésta no tuvo impacto sino hasta 1915, cuando se modificó el gobierno de los municipios en todos los estados, pero no en el Distrito, ya que en éste sería diferente su ordenamiento por ser sede de los poderes federales. No obstante, el Diputado Luis Espinosa manifestaría su desacuerdo mediante una fuerte argumentación en contra de no incluir al Distrito en el gobierno de municipios, por el número de cantidad de habitantes, el cual “tiene alrededor de 600 mil habitantes, es decir, casi el doble de los habitantes de ciertos Estados” (Carreño, 1986: 29).

El 1 de diciembre de 1916 Carranza presentó a la Asamblea Constituyente de Querétaro los siguientes cuatro artículos que involucrarían al Distrito Federal: artículo 43, en el que se estableció al Distrito Federal como parte integrante de la federación; artículo 44, que reconoció los límites señalados por el Distrito Federal decretados con anterioridad; el artículo 45, que estableció la modificación de los límites del Estado de México debido a que algunos territorios se incorporaron al Distrito Federal, y el artículo 73, fracción V, que facultó al Congreso a hacer el cambio de residencia de los poderes federales. Este proyecto propuso que el lugar de residencia no fuera objeto de discusión, confirmando a la Ciudad de México como sede de los poderes federales y facultaba al Congreso para cambiarla.

Este proyecto fue aprobado en sus cuatro artículos presentados, con un cambio en el artículo 73, fracción VI, con lo que se facultó al Congreso de la Unión a legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios, conforme a las siguientes bases: reconocimiento del régimen municipal del Distrito Federal, donde cada municipio estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa. Sin embargo, los territorios y el gobierno del Distrito Federal estarían depositados en un gobernador que dependería del presidente de la República, mientras que los jueces y magistrados serían nombrados por el propio Congreso de la Unión.

A pesar de todo, el Distrito Federal quedaría plasmado en la Constitución de 1917 con un régimen municipal; es en este mismo año que se estableció la Ley

Orgánica del Distrito Federal y Territorios, la cual contenía capítulos relacionados con las “facultades y obligaciones del gobernador, del secretario de Gobierno y del tesorero; dejando a cargo a los ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, camino y obras públicas e instrucción” (Rodríguez, 1988: 239). A pesar del retroceso y cambios realizados al régimen de gobierno del Distrito Federal, se le reconoce en esta Constitución el derecho a elección para presidente de la República, diputados federales y senadores.

Esta Constitución determinó gobiernos representativos de los municipios, es decir, los ayuntamientos que se elegirían mediante votación popular directa, pero la sede de los poderes federales, es decir, en el Distrito Federal, seguiría bajo la tutela de los poderes federales manteniendo una dualidad de poder sobre el Distrito Federal, con sus municipios y ayuntamientos electos y un gobernador designado, además de que el Congreso de la Unión legislaría en materia del Distrito Federal. “El 13 de abril de 1917, con el fin de restablecer el orden constitucional, don Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, donde se incluía la reglamentación municipal para el DF” (Ley de Organización del Distrito, 1917: 414), con lo que el municipio sería la base de organización política en el Distrito Federal, mediante un ayuntamiento integrado por 25 regidores electos, que durarían en el gobierno municipal dos años, pero con la posibilidad de ser removidos por la renovación del ayuntamiento que se establecía cada mitad de año.

II.3 La reforma de 1928

La reforma de 1928 fue iniciativa del general Álvaro Obregón, misma que al ser aprobada implicó un cambio en el régimen del Distrito Federal al suprimir los gobiernos municipales y ayuntamientos para establecer otro ordenamiento político, puesto que

la administración de la municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por el gobierno del Distrito Federal (por lo que

se llegó a la conclusión de que el poder municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser (Diario de Debates, 1928: 7).

Con la reforma de 1928 se entregaría por completo el gobierno de la entidad a los poderes federales, desapareciendo al régimen municipal, único reducto de elección de autoridades. El presidencialismo tomaría mayor auge al otorgarle más facultades legales al presidente de la República. De acuerdo con la reforma establecida, se estipuló en el artículo 73, fracción VI, base primera, que “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva” (Rodríguez, 1988: 241); de esta reforma se originó la Primera Ley Orgánica del Distrito Federal y sus territorios, durante el periodo de gobierno del presidente Emilio Portes Gil, con lo que se estableció que el Presidente ejercería el gobierno del Departamento del Distrito Federal.

No obstante, si vemos al Distrito Federal como un departamento administrativo, este no lo sería, ya que de acuerdo con la Constitución de 1917, en la que se planteó por primera vez lo que es un departamento administrativo; éste es “un ordenamiento jurídico (en el que se establece) 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), es decir, los departamentos son órganos administrativos para apoyo del manejo de las funciones públicas, por lo que no tiene ninguna relación con lo concerniente a la política ni a la forma de gobernar al Distrito Federal. El establecimiento del Distrito Federal como un departamento administrativo, creó innumerables irregularidades, puesto que se aplicaban las mismas reglas y principios de un departamento administrativo, siendo que el Distrito era sede de los poderes federales y no un departamento administrativo.

Con la reforma de 1928, el vacío de representación política por parte de los ciudadanos del Distrito Federal se hacía presente, por lo que se creó el Consejo Consultivo, “integrado mediante una limitada representación corporativa y con facultades sumamente reducidas, con una subordinación al gobierno de la entidad” (González, 2016: 77), por lo que las reformas planteadas por este

Consejo no se realizaron al estar sujetas al gobierno local. Esto lo llevo a ser un fracaso como representación de la sociedad en la entidad y, finalmente, a su desaparición. La reforma de 1928 fue, sin duda, un detonador de demandas contra el gobierno, puesto que los ciudadanos dejarían de tener el reducto de gobierno propio, los municipales, situación que se prolongó hasta finales del siglo XX.

El Distrito Federal sufrió una serie de irregularidades que después se modificarían con establecimiento de nuevas leyes. En 1941 se aprobó una nueva Ley Orgánica para el Distrito Federal, en la que se estipuló la división del territorio en 12 Delegaciones y la Ciudad de México. Además del establecimiento de “lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales” (Rodríguez, 1988: 243), ya que para ese momento el Distrito Federal contaba con más de millón y medio de habitantes.

En diciembre de 1970 se aprobó nuevamente una Ley Orgánica para el Distrito Federal, en la que se establecieron una serie de cambios al marco jurídico, requeridos con la finalidad, dijeron, de proporcionar una administración eficaz, eficiente y ágil, para los ciudadanos, ya que los habitantes en ese momento sumaban “más de seis millones y medio de habitantes, (por lo que), con esta Ley, se aumentó el número de Delegaciones a dieciséis” (Ibíd). Es por el número de habitantes en el Distrito Federal que el jefe del Departamento se auxiliaba de otros órganos administrativos, “por tres secretarios generales “A”, “B” y “C”; un oficial mayor; un consejo consultivo; juntas de vecinos; delegados; subdelegados y dieciocho direcciones generales” (Rodríguez, 1988:244), para el desarrollo y funcionamiento de la administración del Distrito Federal, por lo que se creó la Comisión de Planeación Urbana como auxiliar de la jefatura del DF. Del mismo modo, en la Ley Orgánica de 1971 se definen las Juntas Vecinales como instancias de participación ciudadana, que pasarían a ser parte del Consejo Consultivo.

En diciembre de 1977 se realizó una modificación al artículo 73, mediante una adición a la una Segunda Base, que hace referencia a los ordenamientos legales que introducen el referéndum y la iniciativa popular, que comprenden “la

posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana” (Diario de Debates, 1977: 10). No obstante, los respectivos reglamentos nunca fueron aprobados y, finalmente, en 1977 una nueva reforma quitó del texto constitucional estos mecanismos de democracia directa. Poco después se aprobó una nueva Ley Orgánica, en 1983, con la que se crearon nuevos órganos de participación ciudadana y colaboración vecinal, además del Consejo Consultivo.

Sin embargo, estos órganos de representación ciudadana serían inoperantes por tres razones:

En primer lugar, fueron concebidos como órganos de colaboración de las autoridades y, en cuanto tales, tenían facultades muy reducidas; en segundo lugar, efectivamente fueron en su mayoría controlados por las autoridades delegacionales y del Departamento, y en tercer lugar, su integración había sido ganada mayoritariamente por el partido hegemónico que entre otros beneficios los utilizaba como parte de su estructura partidista en épocas electorales (González, 2016: 80-81).

En 1987 se llevó a efecto una nueva reforma y se suprimieron los organismos de participación ciudadana y se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con facultades limitadas a la “gestión y expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno” (Santiago, 2003: 153). A pesar de sus muy limitadas atribuciones la Asamblea de Representantes fue la primera institución de representación política de los habitantes del Distrito Federal, 60 años después de que fuera cancelado el régimen municipal.

II.4 La reforma de 1993

En 1993 se realizó una reforma constitucional a varios artículos de la Constitución federal así como en la Ley de Orgánica del Distrito Federal, en la que se planteó un cambio importante en la forma de organización y administración de la entidad, pues se sustituyó al jefe del Departamento del Distrito Federal por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y se otorgó un nuevo carácter a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ya que pasó a denominarse Asamblea

Legislativa del Distrito Federal (ALDF), adquiriendo, entre otras, la facultad de legislar, con lo que se acercó a las facultades que tienen los congresos locales. Sin embargo, la elección del gobernante del Distrito Federal era indirecta y seguía un rebuscado procedimiento que, por cierto, nunca llegó a aplicarse pues antes se procesó otra reforma al régimen de gobierno de la entidad.

Uno de los artículos reformados fue el artículo 122 para establecer todo lo relacionado al Distrito Federal, manteniendo la facultad residual en el Congreso de la Unión para legislar en todas las materias que no estuviera expresamente otorgadas a la ALDF. Además, la aprobación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal seguía siendo facultad del Congreso de la Unión.

En 1995 se estableció el voto directo de los ciudadanos para elegir a los primeros Consejos Ciudadanos, como “órganos de participación ciudadana encargados de la canalización de demandas y solución de problemas de la comunidad” (Santiago, 2003: 154).

II.5 La reforma de 1996

El 28 de agosto de 1996 se realizó una importante reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal, con la que se crearon *órganos* (no poderes) de gobierno local propios. Al reformar el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se decretó que

Su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal (CPEUM, 2003: 141).

Así se reconoció a los ciudadanos el derecho de elegir al jefe de Gobierno mediante elección directa. Sin embargo, el Congreso de la Unión seguiría teniendo la facultad de legislar en todo lo relativo al DF, con excepción de las facultades conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, además de que el propio Congreso de la Unión expediría el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para establecer las disposiciones para el régimen político de la capital. Por lo anterior, podemos afirmar que el régimen político del Distrito Federal era un régimen de gobierno *compartido* entre los poderes federales y los órganos locales.

Es a partir de 1997 que el jefe de Gobierno cuenta con la autoridad ejecutiva para un mandato de seis años y a cargo de la Administración Pública de la ciudad. La autoridad legislativa correspondía a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se integraba por diputados electos por representación proporcional y mayoría relativa, y la judicial en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que se integra con magistrados; los magistrados del Tribunal serían propuestos por el jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea. Asimismo, se crearían dos órganos autónomos: “la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Instituto Electoral del Distrito Federal” (Cejudo, 2007:53), este último se encargaría de organizar las elecciones de las autoridades locales y nacionales y administrar los recursos otorgados a los partidos políticos.

II.6 De Distrito Federal a Ciudad de México

En el año 2000 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la presidencia de la República y esta alternancia tuvo efectos en las entidades federativas. En 2001 se dio paso a una iniciativa de reforma política de la Distrito Federal, propuesta por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), que se presentó a la Cámara de Diputados, con el objetivo de fortalecer la autonomía del régimen de gobierno del Distrito Federal. El contenido de la Iniciativa se basaba en

dos puntos: a) dar mayor facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar los montos de endeudamiento y aprobar el Estatuto de Constitucional del Distrito Federal, que dé paso a una mayor autonomía, y terminar con el gobierno compartido por los poderes federales y locales. El propósito era que los poderes locales quedaran a cargo del Distrito Federal y que la Asamblea tuviera la facultad de legislar en todo lo concerniente al DF, a excepción de lo que le correspondía al Congreso, y B) mayor participación del Distrito Federal en los fondos de aportaciones, y de la Asamblea Legislativa en los procesos de reformas constitucionales.

Esta iniciativa pasó a la Cámara de Diputados, la que “hizo algunos cambios de menor importancia (...) y fue aprobada por el pleno, el cual procedió a enviarla a la Cámara revisora, es decir, la de Senadores” (González, 2016:89). Sin embargo, en esta Cámara quedó “congelada” la minuta enviada por la Cámara de Diputados. No obstante, esta propuesta generó debates posteriores acerca del régimen jurídico político del Distrito Federal, que dieron pie a que el jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, promoviera durante 2012 una iniciativa de reforma en 2012, misma que fue rechazada. Empero, esta iniciativa y la del 2001 fueron importantes antecedentes para la consideración de la posibilidad de una reforma para el Distrito Federal que finalmente fue “aprobada por la Cámara de Senadores el 28 de abril de 2015, por 88 votos a favor, 27 en contra y una abstención” (González, 2016:90). Una vez aprobada esta nueva reforma, se enviaría la minuta a la Cámara de Diputados, para el correspondiente acto de revisión, de acuerdo con lo dispuesto en los procedimientos parlamentarios de aprobación de leyes, iniciativas y reformas.

Esta reforma —a la que me referiré más ampliamente en el Capítulo III— introdujo cambios en la redacción de los artículos 40, 44, 72 y 122 y así fue que se cambió el nombre del Distrito Federal al de Ciudad de México, entidad que gozaría de autonomía en cuanto a su régimen interno y tendría, por vez primera en la historia de la ciudad de México, su propia Constitución local que, finalmente, fue aprobada en enero del 2017, con lo que también la Asamblea Legislativa pasó a ser Congreso local con facultad de participar en reformas constitucionales

federales. La ahora llamada Ciudad de México sigue siendo sede de los poderes federales, pero con reconocimiento constitucional como entidad autónoma, tema central de esta investigación y que abordaré posteriormente.

CAPÍTULO III

EL RÉGIMEN DE GOBIERNO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: LOS ESTADOS

La ciudad de México (antes Distrito Federal) ha sufrido una serie de transformaciones en su régimen de gobierno, que en el capítulo anterior referimos. Asimismo, ya se conceptualizaron los temas de formas de gobierno, sistema político, régimen político, regímenes de gobierno, gobiernos locales y desarrollo del poder en los estados centralistas y federales.

Los capítulos anteriores se desarrollaron fundamentalmente para avanzar en la respuesta a la pregunta ¿qué tipo de régimen de gobierno tiene la Ciudad de México, determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y su nueva Constitución local (CPCDMX)?

Con la reforma propuesta en el año 2015 y aprobada en 2016 se realizaron los diferentes cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya mencionados en el capítulo anterior. Cabe resaltar el nombre de la entidad y el establecimiento de una constitución propia, por lo que se convocó a elecciones locales para integrar una asamblea constituyente que discutiera y aprobara dicha Constitución local. La Asamblea Constituyente fue conformada por 100 diputados, de los cuales 40 fueron *designados*, introduciendo un procedimiento antidemocrático en el proceso: seis por el presidente de la República; seis por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, 14 por la Cámara de Diputados, de entre sus integrantes, y 14 por la Cámara de Senadores, también de entre sus integrantes. El resto de los diputados (60) emanaron de un proceso electoral, conformando así los 100 diputados de los cuales “49 fueron mujeres y 51 hombres” (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2016). De acuerdo con los términos de la reforma política en materia de la Ciudad de México

aprobada por el Congreso federal, el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, entregó la iniciativa de Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea Constituyente, misma que realizó el análisis e hizo diversas modificaciones a dicha Iniciativa.

El 31 de enero del 2017 fue aprobada y expedida por el pleno de la Asamblea Constituyente la Constitución Política de la Ciudad de México y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero del 2017, haciendo homenaje a los 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Esta nueva Constitución para la CDMX entró en vigor el 17 de septiembre del 2018. ¿Qué tipo de régimen de gobierno tenemos con esta nueva Constitución? ¿En qué consiste, concretamente, la autonomía del régimen de gobierno de la Ciudad de México, establecida en el artículo 122 de la CPEUM y en su propia Constitución? ¿Qué facultades y atribuciones tienen los poderes locales de la CDMX? ¿Qué papel juegan las alcaldías y como se conforman? ¿Qué tipo de relación tenemos entre poderes locales y poderes federales?

Con estas preguntas en mente nos adentraremos en el análisis del régimen político de la Ciudad de México.

III.1 Soberanía, libertad y autonomía: especificaciones conceptuales

Antes de entrar al tema de las diferencias, similitudes o controversias de los conceptos de autonomía, libertad y soberanía debemos entender el origen y desarrollo de estos conceptos, por lo que comenzaré por definirlos de acuerdo a autores de teoría política.

El concepto de soberanía se relaciona con a quién le corresponde o pertenece dicha soberanía, por lo que es necesario señalar que es un concepto con múltiples connotaciones. Para Aristóteles, el concepto de la soberanía está asociado al poder, por lo que un problema básico es la determinación de a quién le corresponde la soberanía en un Estado. Aristóteles dedica varios capítulos al tema de soberanía en su texto *La política*, en el Libro Tercero, Capítulo VI habla de la soberanía con relación a las seis formas de gobierno que plantea, tres rectas y tres desviadas, que se determinan de acuerdo con el número de personas que

gobiernan o ejercen la soberanía. Las formas rectas serían las siguientes: uno/monarquía, pocos/aristocracia y muchos/*politeia*; las formas desviadas eran uno/tiranía, pocos/oligarquía y muchos/demagogia u originalmente democracia. Aristóteles decía que cualquiera que fuera la forma de gobierno tenía que haber un soberano en el que recayera el poder supremo, sin embargo, éste podría degenerar, por lo que la cuestión era, ¿a quién debe corresponder la soberanía?

El mismo problema lo planteó Platón con respecto al concepto de soberanía, y tomó dos posturas: en la primera planteó que el poder supremo no debía establecerse en la ley sino en un rey soberano, ya que la ley se hizo en un momento específico y particular para cubrir las necesidades de esa época, por lo que podría ser contraproducente en el momento de gobernar en otro tiempo. No obstante, en su segunda postura Platón hace un replanteamiento en el que el poder absoluto debe residir en la ley, pues si bien en la primera postura refleja una utopía de un rey ideal, que vea por todos y para todos, el cual no existe, por lo que la ley pasa a ser más importante y debe ser diseñada de tal manera que involucre a todos y se vea en un aspecto general, con posibles cambios de entornos y necesidades, es decir, diseñada desde una recta razón.

Aristóteles también llegó a la conclusión de que la soberanía le corresponde a la ley, ya que no toda multitud o persona puede estar en mutuo acuerdo, pues siempre habrá una diferencia entre la mayoría y las minorías, por lo tanto “la soberanía debe pertenecer a las leyes, fundadas en la razón” (Azcarate, 1873: 105) y éstas deben ser soberanas ante todos: el supremo poder.

Para Jean Bodin, en su obra *Los seis libros de la república*, la soberanía es “el poder absoluto y perpetuo de una república”, en el que se puede reflejar el derecho de una institución política de ejercer su poder dentro de ella, es decir, la soberanía es el eje de poder dentro de un núcleo de poder, del que emanen las leyes, tal es la república en la que se encuentra un cuerpo de representantes electos mediante estas leyes. Sin embargo, Bodin no establece quién es el detentador de dicho poder o quién lo ejercerá. Por otro lado, menciona que la esencia de la soberanía se encuentra dividida en dos partes, “en el poder de hacer y de abolir las leyes” (Bodin, 1955: 38), es decir, que se encuentra en una

situación de poder hacer todo lo posible por mantener la paz en el ámbito internacional, mientras que la abolición de leyes se ve reflejada mediante una supremacía de poder de mandos con el fin de controlar a la sociedad. Es esta misma concepción la que permite la realización de nuevos conceptos de soberanía, en cuanto a su relación de poder y derecho.

Para Jean J. Rousseau “la soberanía consiste esencialmente en la voluntad general” que se refleja en la voluntad de todos, por lo que la soberanía corresponde a todos y cada uno, ya que el poder puede transmitirse, pero la voluntad no, por lo que sólo puede ser representada por sí misma, sin ser ajena a los demás. Es decir, la soberanía recae en el pueblo, cuyo ejercicio se delega en funcionarios investidos de este poder, para que la ejerzan mediante el voto, mismo que puede ser revocado ya que el detentador de este poder será el pueblo.

Bobbio también aborda en su *Diccionario de política* el concepto político-jurídico de soberanía, que “sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas en cuyas organizaciones no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado” (Bobbio, 2000: 1483), en otras palabras, la soberanía es la fuerza del poder, ejercida por un poder legítimo, establecido en el Derecho, que puede intervenir en cualquier cuestión y tener una esencia primordial en la política de la paz y la guerra. Por otra parte, Bobbio hace mención de tres tipos de soberanía: la limitada, la absoluta y la arbitraria, las cuales sintetiza de la siguiente manera:

para los partidarios de la soberanía limitada, la ley es un mando “justo”; para los sustentadores de la soberanía absoluta, la ley es un mando técnico, racional respecto del objetivo, o bien es un mando intrínsecamente universal y para los defensores de la soberanía arbitraria, la ley es el capricho del más fuerte (Bobbio, 2000: 1487).

Dicho de otra manera, la soberanía limitada es aquella en la que se establece el supremo poder en la Constitución y los mandatarios ejercen un poder delegado, en el marco de los diseños constitucionales. En cambio, la soberanía absoluta no está limitada por las leyes, sino que es un atributo de la organización

política, en la que ésta puede pertenecer a una sola persona o asamblea con mando técnico-racional, según la necesidad del caso para cumplir con el objetivo político. Por último, la soberanía arbitraria es un poder ilimitado e indefinido que se ejerce mediante una tiranía de la mayoría, mediante una sola persona o por la fracción del pueblo que habla y actúa en nombre del resto, imponiendo su voluntad.

Como podemos observar, el concepto de soberanía es polisémico, como muchos otros conceptos de la Ciencia Política. No obstante, para esta investigación tomaremos el concepto político de soberanía que proporciona Bobbio y otros autores, lo que nos permitirá el entendimiento de la soberanía en México.

Ahora abordemos el concepto de libertad. Este concepto también tiene diversas connotaciones, es un término tan complejo como el de soberanía, puesto que la libertad puede referirse al libre albedrío, reflejar la capacidad del ser humano de realizar acciones o tomar decisiones, por lo que debe ser clarificado este concepto mediante el apoyo de algunos autores.

Comencemos con Platón, quien se refiere al concepto de libertad. En su texto *República* señalaba que el individuo era auténticamente libre si actúa de acuerdo con sus acciones racionales y domina sus deseos irracionales. Es decir, refiere el autodomínio racional, con el que el individuo hace lo que realmente quiere, mediante raciocinio y diferentes valores que predominan en su preferencia del bien sobre el mal, esto es lo que conlleva a ser libre dentro de una república, puesto que los individuos racionales pueden actuar y vivir de acuerdo con sus deseos, mediante la "licencia de vivir como se quiere", pero no se trata de cualquier deseo sino sólo de los deseos propios del estamento que permita una concepción de libertad en la racionalidad.

Para su discípulo Aristóteles, el término libertad se ve reflejado en la política mediante su idea de animal político, en la que el hombre es político por naturaleza y por ende debe ser libre mediante la participación de los individuos en los estamentos del Estado. Sin embargo, es una libertad limitada puesto que sólo son partícipes todos los hombres varones libres de trabajo y nativos del lugar. Es decir,

les reconoce la capacidad de decidir libremente y de manera racional las opciones que se le presentan u ofrecen, además de actuar según lo elegido. Sin embargo, quienes cuentan con dicha libertad y racionalidad también enfrentan limitantes debido a factores o circunstancias que competen a la igualdad y las garantías del ejercicio por parte del Estado, pero estas limitantes no son absolutas a tal grado que impliquen la pérdida de libertad.

John Locke definía a la libertad como un valor supremo, que está por encima de todo, a diferencia de Hobbes quien plantea que el contrato social requiere que los individuos cedan sus libertades en favor de un soberano, que los sacaría del estado de naturaleza o de guerra de “todos contra todos”, pero los deja sin posibilidad de decidir por ellos mismos. Sin embargo, Locke rescata el contrato social, pero lo limita por el respeto a los derechos de todos, donde el valor de la libertad toma mayor relevancia y el estado es limitado por los derechos. No obstante, el hombre por naturaleza puede caer en el conflicto de racionalidad sobre si la conducta está bien o mal, para lo cual Locke hace mención de dos contratos para salir de este conflicto: el primero es *el pacto societatis*, es decir, el pacto que tomamos como sociedad o comunidad, y el segundo es un pacto de sumisión política para crear la autoridad pertinente, lo que no significa que renunciemos a los derechos que limitan el poder del estado ni a nuestras libertades, que sólo serán limitadas en su actuar por mano propia, mediante las leyes.

Immanuel Kant por su parte, plantea el concepto de la libertad como la capacidad moral de la persona, es decir, que la persona sea capaz de imponer una norma por encima de afecciones, inclinaciones o deseos de los demás. Kant habla de una ley moral a partir de la racionalidad de cada una de las personas para imponerse sus propias normas y límites con actos de finalidad. Por otra parte, Kant también plantea en su escrito sobre *la paz perpetua*, de 1795, la esencia de la república mediante tres aspectos acompañados por la libertad:

1. *Ius civitatis*, el republicanismo es una forma de gobierno que tiene como clave fundamental el principio de la división de poderes. La república siempre va a ser un Estado de leyes, porque existe un poder

distinto al monarca que se encarga de la creación de las mismas. La república es totalmente opuesta al gobierno autoritario, toda la idea republicana está vaciada en la idea del ciudadano deliberativo, el ciudadano con virtud, el ciudadano que se compromete y participa;

2. *Ius gentium*, la república debe fundarse en una federación de Estados libres, cuyas leyes rijan la convivencia de los mismos;

3. *Ius cosmopolita*, una federación de Estado libres, con derechos universales, en donde todos sean ciudadanos del mundo, sean libres de estar en cualquier lugar del mundo en cualquier momento y que todos sean titulares del *Ius migrandi*, un derecho de libertad cosmopolita que hace que todos los derechos sean de la universalidad (Kant, 1996:25).

Así, para Kant la libertad se presenta en una federación de estados libres que se compone de ciudadanos libres, que acatan las leyes para lograr una convivencia sana en pos de la paz, puesto que de la libertad de los otros depende mucho la libertad de uno mismo, limitado por los derechos de otros.

Norberto Bobbio, por su parte, estipula tres características de la acción libre: 1) libertad natural, con la que el hombre es libre de hacer todo lo que le place, sin embargo, esta libertad no es posible si no se tiene el poder sobre los demás de hacer lo que le place, es decir, es una libertad de inmediatez y espontaneidad, en el que puedo ser libre porque quiero y tengo el poder de actuar; 2) libertad racional, esta se enfoca en el poder racional de “puedo porque debo, y lo debo en cuanto, como hombre, participo en un orden racional” (Bobbio, 2000: 881), de esta manera el conocimiento de la razón influye en la toma de decisiones en ser libre, en cuanto a la razón de límites puestos en un contrato, como también menciona John Locke, y 3) libertad liberadora, que se basa en “el poder hacer”, es decir, es una libertad de auto emancipación o de realización de sí mismo, mediante los condicionamientos del conocimiento racional.

Para Bobbio, la libertad tiene distintas definiciones, pero se refiere más a la libertad social, que se ve reflejada en “la no libertad y ser libres”, puesto que las sociedades organizadas están conformadas por una serie de leyes que nos permiten convivir unos con otros sin dejar de ser libres, respetando los “derechos reconocidos legalmente y por los correspondiente deberes, y estos últimos implican también limitaciones de libertad” (Bobbio, 2000: 906). Es necesario recalcar que la libertad es la no libertad de hacer lo que uno quiera, puesto que

seremos libres renunciando a una parte de nuestra libertad *absoluta* y aceptaremos las limitaciones impuestas por las leyes y las obligaciones como ciudadanos, para poder vivir todos en conjunto como seres libres, en este concepto de libertad.

Isaiah Berlin retoma y cataloga a Platón como el iniciador de esta concepción de libertad, ya que

Sólo puedo ser verdaderamente libre y autocontrolarme si soy realmente racional —una creencia que se remonta a Platón— y puesto que quizás no soy suficientemente racional, debo obedecer a aquellos que son completamente racionales y que, por tanto, saben lo que es mejor no sólo para ellos sino para mí, que pueden guiarme de modo que se despierte mi verdadero sujeto racional y acabe haciéndose cargo de lo que verdaderamente le corresponde (Berlin, 2001: 146).

Esta última definición aportada por Berlín explica que la libertad, a partir de Platón, es tomada desde la racionalidad y que en las definiciones expuestas por otros autores tiene que ver con el uso de la razón, no obstante, existen diversas formas análogas con las que se puede desarrollar este concepto, pero como clarifica Bobbio, el concepto a utilizar y desarrollar es con base en la libertad social, que se refleja en la “no libertad y ser libres”, mediante leyes o estamentos puestos para el orden racional sin afecciones y deseos que aproveche o beneficie solo a uno.

Por último, definiremos el concepto de autonomía, el cual también es relevante para esta investigación. La palabra autonomía proviene del griego *auto*, uno mismo, y *nomos*, de norma o ley, que refleja ser independiente y autosuficiente mediante la auto imposición de las normas o leyes propias. Pero partamos de la idea moderna de autonomía individual o autonomía de la voluntad, que se le atribuye a Kant, como la capacidad de autorregulación moral, por lo que se define a la autonomía como “la independencia de la voluntad respecto de los factores empíricos y (...) la determinación de la decisión mediante la mera forma de ley universal, de la que debe ser susceptible una máxima” (Kant, 1996: 5), dicho de otro modo, la autonomía es la facultad y capacidad independiente de una

persona u organización para establecer y obedecer sus propias normas o leyes ante los demás, como forma universal, ya que dichas leyes proceden de condicionamientos sensibles de la razón.

En el mismo sentido, Jan-R. Sieckman establece que la “autonomía significa auto-legislación, lo cual implica que la validez de una norma depende de que sus destinatarios decidan hacerla válida” (Sieckman, 2008: 466). Esta concepción no es muy diferente de la de Kant, puesto que la palabra autonomía es la única que “crea unidad entre las diversas concepciones normativas del Derecho o de la moral” (Sieckman, 2008: 466), con lo que palabra autonomía tiene relevancia en la independencia del pensar, el actuar y el sentir de uno mismo o como organización, de establecer y acatar las propias normas o leyes.

Estas son algunas de las bases más abstractas y generales de los conceptos –soberanía, libertad y autonomía- con los que se tratará de arribar a una descripción precisa tanto del carácter del régimen de gobierno de la Ciudad de México como de las similitudes y diferencias entre dicho régimen y el de los demás estados de la República.

III.2 Soberanía, libertad y autonomía de las entidades federativas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen federalista, que en capítulos anteriores abordamos. La Constitución es la máxima ley en nuestro país, “ya que en ella se proclama el ejercicio absoluto de la soberanía y la autodeterminación” (CPEUM, 2019: 3), además de establecer que México tiene un régimen federalista y está conformado por estados *libres y soberanos en cuanto a su régimen interior*, y por la Ciudad de México, *autónoma en cuanto a su régimen interior*.

De acuerdo con lo establecido en la CPEUM, los estados y la Ciudad de México ejercen su correspondiente soberanía y libertad, o autonomía, según corresponda, en el marco de la Constitución federal y las Constituciones locales, es decir, que estos conceptos no deben ser calificados como absolutos o arbitrarios sino que son limitados por la Constitución federal y las Constituciones

locales, por lo que es necesario abordar la libertad, la soberanía y la autonomía en el marco constitucional federal y local.

El artículo 39 de la Constitución federal dice que

La soberanía nacional reside esencialmente y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (CPEUM, 2019: 48).

Este artículo hace referencia a la soberanía *nacional* y no a la de los estados, con lo que se asume que todo poder público proviene del pueblo, pero no se trata del pueblo o los pueblos de las entidades federativas, sino del pueblo *nacional* que es el único sujeto en el que reside tanto la esencia como el origen de la soberanía *nacional* y puede alterar o modificar su forma de gobierno *nacional*. Por lo tanto, el artículo 39 de la Constitución federal no les otorga a los pueblos de las entidades federativas la soberanía nacional, sino que lo hace con el pueblo nacional.

El artículo 40 dice que “Es voluntad del pueblo constituirse en una *República representativa, democrática, laica y federal*, compuesta por *Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior*, y por la Ciudad de México, *unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*” (CPEUM, 2019: 48).¹

Este artículo de la Constitución merece ser analizado con detenimiento. Señala que la federación está compuesta por estados libres y soberanos, pero aclara que esta libertad y soberanía se refiere sólo al *régimen interior* de los estados y, por lo tanto, no al régimen “exterior”. ¿Y cuál es el régimen “exterior”? Precisamente el correspondiente al régimen republicano, democrático, laico y federal, sobre el que los estados no tienen soberanía.

Al sustentar que los estados son libres y soberanos, pero sólo en lo concerniente a su régimen interior, se está señalando que dichas libertad y soberanía no son absolutas ya que tienen delimitado el ámbito de su aplicación,

¹ Las cursivas son mías, al igual que las del resto de los textos constitucionales y legales que se citan en lo sucesivo.

pero dichos conceptos no tienen aplicabilidad en ámbitos exteriores a su propio régimen político como entidades federativas. Si los estados de la República mexicana tuvieran soberanía y libertad *absolutas* en su régimen *externo*, podrían salirse del pacto federal y de la Federación e independizarse, pero no es así, por lo que este artículo sólo establece que son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior y no con respecto al “externo”.

Pero ¿cómo ejerce el pueblo su soberanía? La Constitución política federal, en su artículo 41, afirma que

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, *en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal* y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, *las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*" (CPEUM, 2019: 48).

A partir del principio señalado en el artículo 39 de la Constitución, de que la soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo (nacional), el artículo 41 precisa que esta soberanía se ejerce por medio de los poderes *de la Unión* (Ejecutivo, Legislativo y Judicial *federales*). Dicha determinación se debe al carácter democrático y representativo del régimen federal. Ahora, en cuanto al nivel de las entidades federativas, la soberanía *local o estadual*, que radica en el pueblo de cada estado, se ejerce por medio de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) de *cada estado y de la Ciudad de México*, en su caso.

Pero el artículo 41 también estipula que el ejercicio de la soberanía, tanto la nacional como las estatales, se hará en correspondencia con “los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución (la federal) y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México”, y añade “las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”. Por lo tanto, en ningún caso la libertad y soberanía de los estados o la autonomía de la Ciudad de México ni sus respectivas Constituciones, podrán contravenir los términos de la Constitución federal. Ello es así por la jerarquía jurídica que pone a la Constitución

federal como el instrumento jurídico fundamental al que deben subordinarse las Constituciones locales. Como veremos, este principio de prevalencia jurídica de la Constitución federal sobre las Constituciones estatales tendrá implicaciones también en el ámbito del régimen interno de los estados y la Ciudad de México, pues desde el contenido de la Constitución federal se hacen determinaciones sobre las características de los regímenes internos de las entidades federativas, limitando aún más su supuesta libertad, soberanía o autonomía.

Asimismo, el aserto del artículo 41 de la Constitución federal en el sentido de que las Constituciones locales “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal” hace jurídica y constitucionalmente imposible que alguna entidad federativa, ya sea algún estado o la Ciudad de México, se separen legalmente de México y declaren su independencia. Si los estados fueran verdaderamente libres y soberanos, en todo momento tendrían la posibilidad de independizarse y ser otro país, pero no es así. En términos doctrinales se podría decir que cuando aceptaron ser parte del pacto federal asumieron que nunca se podrían separar *legalmente* del resto de México.

Por si no bastara, el artículo 120 dice a la letra que “Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”, y el artículo 136, el último de la Constitución federal, sostiene que

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que, por cualquier trastorno público, se establezca *un gobierno contrario a los principios que ella sanciona*, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se *restablecerá su observancia*, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta (CPEUM, 2019: 146).

En síntesis, la soberanía de los estados es limitada debido a que: a) la soberanía de los estados sólo es aplicable a su régimen interior; b) las Constituciones de los estados no pueden contravenir a la Constitución federal, es decir, las determinaciones que haga la Constitución federal en su contenido o

mediante las leyes de ella deriven en materia de las entidades federativas, por ejemplo mediante leyes generales, serán de obligatoria aplicación en los estados, y c) las entidades federativas no pueden salirse legalmente del pacto federal e independizarse de México.

Aún más, como se abordará más adelante con detenimiento, en la Constitución federal se hace una serie de determinaciones en materia del régimen interno de las entidades federativas, contradiciendo la afirmación de que los estados son libres y soberanos en cuanto a su régimen interno. En otras palabras, la Constitución federal declara la libertad y la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México en cuanto a sus regímenes internos, pero, a la vez, les determina los elementos fundamentales de cómo debe ser esos regímenes internos, estableciendo, cuando menos, una contradicción en el texto constitucional.

III.3 La distribución de facultades entre la federación y las entidades federativas

Si el régimen federal establece diversos niveles de gobierno, cada uno con sus funciones, facultades y atribuciones bien delimitadas, de tal manera que no haya confusión de quién ejerce qué facultad y así se logre evitar la superposición de facultades y atribuciones, además de que la Constitución federal ocupa la máxima jerarquía en el sistema normativo, entonces se hace posible que desde esta Constitución se establezcan decisiones que limitan aún más la libertad, la soberanía o la autonomía de las entidades federativas. Por supuesto, esto supone una distribución de funciones, facultades y atribuciones que atenta contra las entidades federativas y favorece a los poderes federales, al limitar las supuestas libertad, soberanía y autonomía de las entidades integrantes de la federación. Veamos.

En la Constitución federal se encuentran diferentes mecanismos mediante los que la federación impone criterios para el diseño de los regímenes internos de los estados y la Ciudad de México. Como se comentó, las entidades federativas no tienen la facultad soberana de salirse de la federación y declararse país

independiente. Este principio se ve reforzado por el artículo 27, que a la letra dice “La *propiedad* de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, *corresponde originariamente a la Nación*, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Asimismo, el artículo 48 señala que

Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes *que pertenezcan al territorio nacional*, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, *dependerán directamente del Gobierno de la Federación*, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados (CPEUM, 2019: 314).

Las implicaciones de estos dos artículos hacen que prácticamente todo el territorio nacional, así como su espacio aéreo y subsuelo pertenezcan a *la nación* y dependan directamente de ella y no de las entidades federativas. Si la *nación* es la *propietaria originaria* ninguna entidad federativa puede independizarse debido a que el territorio en el que está asentada es *originariamente de la nación*, no de las entidades federativas, y si se diera la salida del pacto federal de alguna entidad federativa, entonces se consideraría que el territorio nacional habría sido mutilado. En conclusión, al menos constitucionalmente no existe la posibilidad de que algún estado o la Ciudad de México enarboleden el criterio de su soberanía o autonomía para escindir-se de la nación mexicana.

Asimismo, la Constitución determina cuáles son las facultades y atribuciones de los poderes federales y, por supuesto, son las más relevantes, dejando las facultades residuales a las entidades federativas. Sin pretender exhaustividad, algunas de esas facultades y atribuciones federales son las siguientes:

En el artículo 3°, no obstante que determina que “El Estado —Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios— impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior”, otorga amplias facultades en materia educativa a los poderes federales. Corresponde a la

federación la rectoría del Sistema de Carrera de las Maestras y los Maestros, aunque para la implementación de este sistema sí debe coordinarse con las entidades federativas. Es el Ejecutivo federal el que decide los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República, aunque debe considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas para que los proyectos y programas educativos contemplen las realidades y contextos regionales y locales. Corresponde al Congreso de la Unión, “a fin de unificar y coordinar la educación en toda la República”, expedir las leyes para distribuir la función social educativa entre la federación, las entidades federativas y los municipios, y fijar las aportaciones económicas correspondientes.

El ya citado artículo 27 constitucional también declara que corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas y el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional. El mismo criterio se aplica a las aguas, que son declaradas propiedad de la nación. Por lo tanto, son los organismos federales los que pueden otorgar concesiones de estos recursos a particulares. También son exclusivos de la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. En el caso del petróleo y los hidrocarburos, “la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible”. Este artículo constitucional también declara de jurisdicción federal las cuestiones relacionadas con los límites y la tenencia de las tierras de los ejidos y comunidades, y son los Tribunales Agrarios, de carácter federal, los facultados para resolver los litigios que se presenten.

Por supuesto, es facultad exclusiva del Presidente, aunque para ello requiere la aprobación del Congreso, restringir o suspender en todo el país o en un determinado lugar el ejercicio de los derechos y las garantías, para hacer frente a situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave riesgo o conflicto (CPEUM, 2019: 315).

Una vez que el artículo 80 dice que “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’” (CPEUM, 2019: 314), el artículo 89 y otros se refieren las facultades y obligaciones del Presidente, entre ellas: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; nombrar y remover libremente a diversos funcionarios cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo; nombrar, con aprobación del Senado, a otros funcionarios; nombrar, con aprobación del Senado, a los oficiales superiores del Ejército y Fuerza Aérea; preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de las fuerzas armadas permanentes para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación; disponer de la Guardia Nacional; declarar la guerra, previa ley del Congreso de la Unión; intervenir en la designación del Fiscal General de la República; dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales; establecer reservas nacionales y suprimirlas; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; habilitar puertos, aduanas marítimas y fronterizas; conceder indultos a reos sentenciados por delitos de competencia federal; en cualquier momento, poder optar por un gobierno de coalición, y presentar al Senado ternas para la designación de Ministros de la Suprema Corte. Asimismo, “el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares en que resida, habitual o transitoriamente” (CPEUM, 2019: 314-315).

El artículo 73 se refiere a las facultades del Congreso de la Unión. El Congreso puede admitir nuevos estados a la Unión Federal, así como formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes. Para este último caso se plantea un procedimiento que supone el acuerdo de las legislaturas locales involucradas; no obstante, aun cuando no estuvieran de acuerdo dichas legislaturas el nuevo estado será creado si el acuerdo es ratificado cuando menos por las dos terceras partes de las legislaturas de los estados de la República. Así, mediante este procedimiento cualquier entidad federativa podría perder territorio si lo acuerdan los poderes federales y la mayoría calificada formada por legislaturas de otros estados. El Congreso también tiene la facultad para cambiar la residencia

de los poderes federales, sin que en la Constitución se mencione que sea necesario el acuerdo del estado en el que se instalaría la nueva residencia.

Asimismo, el Congreso tiene un amplio número de importantes facultades, entre ellas: imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; establecer las bases para que el Ejecutivo contrate deuda; aprobar los montos de endeudamiento que requiera la Ciudad de México; establecer las bases generales para que las entidades federativas y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; impedir restricciones al comercio entre entidades federativas; legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, industria cinematográfica, comercio, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; dictar leyes sobre vías generales de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones y sobre el uso y las aguas de jurisdicción federal; establecer casas de moneda y adoptar un sistema general de pesas y medidas; fijar las reglas para la ocupación y enajenación de terrenos baldíos, y declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

El Congreso también tiene facultades para expedir leyes *generales* en materia de diversos delitos como secuestro, desaparición forzada de personas, trata de personas, tortura y electoral, y en estas leyes generales se fijará la distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios; legislar en materia de delincuencia organizada; expedir leyes en materia de derechos humanos que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno; leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación; establecer las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción; como ya se mencionó, establecer el Sistema Nacional de Carrera de las Maestras y Maestros; legislar en todo lo concerniente a las instituciones educativas y de investigación científica y la cultura; legislar sobre restos fósiles y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional; establecer contribuciones sobre diversas materias como comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales

mencionados en el artículo 27, instituciones de crédito y seguros, servicios públicos concesionados o explotados por la Federación.

El Congreso de la Unión también puede legislar sobre promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología, generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos, y en ciencia, tecnología e innovación. Tiene facultades para expedir la ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; en materias de cultura física y deporte; turismo; pesca y acuacultura; sociedades cooperativas; protección civil; cultura; derechos de niños, niñas y adolescentes; registros civiles; transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales; archivos; partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales; responsabilidades administrativas de los servidores públicos; de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno; derechos de las víctimas; mejora regulatoria; justicia cívica e itinerante; materia procesal civil y extinción de dominio, y todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores (CPEUM, 2019: 66-76) Asimismo, “corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas” (CPEUM, 2019: 143).

Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados destacan aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la federación, y revisar la Cuenta Pública a través de la Auditoría Superior de la Federación (CPEUM, 2019: 75-77).

Por su parte, entre las facultades exclusivas del Senado están analizar la política exterior; aprobar tratados internacionales; ratificar a algunos secretarios de Estado y a embajadores y cónsules generales; erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones de los servidores públicos; designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de entre la terna que envíe el Presidente; mediante el voto calificado de las dos terceras partes de los senadores presentes, autorizar los convenios amistosos que sobre sus límites celebren las entidades federativas; analizar y aprobar la Estrategia Nacional de

Seguridad Pública, y nombrar al Fiscal General de la República. Además, el Senado puede resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos se lo solicite, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. Finalmente, el Senado tiene la facultad exclusiva de declarar la desaparición de poderes constitucionales en una entidad federativa, misma que será comentada más adelante (CPEUM, 2019: 77-78).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre diferentes niveles de gobierno o entre poderes del mismo nivel u órganos constitucionales autónomos sobre constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, así como de las acciones de inconstitucionalidad que planteen una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

En este sentido es claro el artículo 103: “los tribunales de la Federación resolverán las controversias por normas generales o de actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la *soberanía* de los Estados o la *autonomía* de la Ciudad de México, así como por normas generales o actos de entidades federativas que invaliden la esfera de competencia de la autoridad federal” (CPEUM, 2019: 97-98).

En la Constitución hay también facultades y atribuciones que son asignadas a “la Federación”, por ejemplo, gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen por territorio federal. Asimismo, es larga y relevante la lista de ramas industriales y de servicios, empresas y materias que en términos laborales son competencia de las autoridades federales, entre ellas: textil, eléctrica, hulera, azucarera, minera, metalúrgica y siderúrgica, hidrocarburos, petroquímica, automotriz, química, alimentos y bebidas envasados, ferrocarrilera, maderera, tabacalera, banca y crédito o empresas administradas por el gobierno federal.

Como puede observarse, las facultades y atribuciones que corresponden a los poderes federales sin duda tienen más relevancia económica, política y social que las que quedan para ser ejercidas por las entidades federativas y sus municipios, o alcaldías en el caso de la Ciudad de México. Así, una vez que los poderes federales se reservan estas facultades y atribuciones, comedidamente se

deja el resto a los otros niveles de gobierno, como con precisión se anota en el artículo 124 constitucional: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias” (CPEUM, 2019: 142). Éstas son, pues, las llamadas “facultades residuales”, con las que cuentan y pueden ejercer las entidades federativas y sus municipios o alcaldías. No obstante, en ocasiones la Constitución federal hace alusión a facultades que corresponden a las entidades federativas, por ejemplo, el artículo 5 afirma que “la Ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo” (CPEUM, 2019: 5).

III.4 Mandatos constitucionales a las entidades federativas

La asimétrica distribución de facultades y atribuciones no es el único mecanismo constitucional para lograr que, en nombre del federalismo, se subordine a las entidades federativas en favor de los poderes federales, quedando en entredicho la libertad y la soberanía de los estados, así como la autonomía de la Ciudad de México. Otro de estos mecanismos es un conjunto de mandatos de la Constitución federal a las entidades federativas. Veamos algunos de ellos.

El artículo 2° aborda la materia indígena y mandata a las entidades federativas que en sus Constituciones y leyes locales deben reconocer a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, e indica varios criterios que las legislaturas deben asumir. Asimismo, determina que las legislaturas locales y los ayuntamientos deben destinar partidas presupuestales para el cumplimiento de estos mandatos constitucionales.

El artículo 3° mandata a la federación, estados, Ciudad de México y municipios a impartir y garantizar la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior; el artículo 6 determina que en materia de transparencia y acceso al derecho a la información, la federación y las entidades federativas se regirán por un conjunto de principios y bases enumerados en el propio artículo; el artículo 17 sostiene que las leyes federales y locales

establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, así como la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad y un sistema integral de justicia para los adolescentes (artículo 18).

El artículo 102 mandata que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos; el artículo 108 ordena que las Constituciones de los estados precisen el carácter de servidores públicos a quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en otras entidades federativas, y hacerlos sujetos de responsabilidad en el manejo de la deuda pública y recursos públicos; el artículo 109 estipula que los entes públicos estatales y municipales, así como la Ciudad de México y sus alcaldías, contarán con órganos internos de control.

En materia de administración y procuración de justicia, el artículo 121 señala que en cada entidad federativa se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras, y será el Congreso de la Unión el que por medio de leyes generales prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos” (CPEUM, 2019: 124-125). Finalmente, el ya citado artículo señala lacónicamente que “los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”.

Los anteriores son algunos ejemplos importantes de los mandatos que la Constitución hace a las entidades federativas. Como puede apreciarse, prácticamente todos son mandatos con un contenido pertinente, pero no puede negarse que, tratándose de entidades soberanas y autónoma, las indicaciones de la Constitución federal podrían ser de carácter más genérico y dejar a los estados y la Ciudad de México mayor margen para que en estos temas puedan, a partir de ciertos principios generales, decidir de manera soberana, libre y autónoma sobre el contenido de su legislación local.

Lo anterior se hace más agudo con la creciente cantidad de leyes generales que, aprobadas por el Congreso de la Unión, tienen aplicación obligatoria en los

tres niveles de gobierno y acotan el ejercicio legislativo local, como veremos a continuación.

III.5 Leyes generales

Como es sabido, en tanto las leyes federales sólo tienen aplicación exclusivamente en los temas de carácter federal, y las leyes locales la tienen en el ámbito local, las leyes generales son de aplicación obligatoria en los tres niveles de gobierno, es decir, en el federal; el estatal y de la Ciudad de México, y el municipal o de las alcaldías, según corresponda. Por su carácter, las leyes generales distribuyen facultades y atribuciones entre los poderes federales y locales, así como a los gobiernos municipales o a las alcaldías, en su caso.

Es facultad del Congreso de la Unión aprobar leyes generales y la ha ejercido ampliamente. Al respecto, el artículo 73 señala que “El Congreso tiene facultades para expedir leyes generales en diversas materias, que contemplen la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios” (CPEUM, 2019: 69).

Cada vez que el Congreso de la Unión aprueba una ley general, en sus artículos transitorios se da un plazo a las legislaturas de los estados para que adapten su legislación local a lo que determine la ley general aprobada, así como a los ejecutivos locales para que realicen lo que les corresponda en su ámbito de gobierno.

En una revisión a las leyes vigentes encontramos 48 instrumentos jurídicos cuyo título inicia con “Ley general...”, referidos a los temas más diversos, entre ellos: de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia; asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano; bienes nacionales; cambio climático, comunicación social; contabilidad gubernamental; cultura y derechos culturales; derechos de los pueblos indígenas; desarrollo forestal sustentable; de desarrollo social; de educación; de instituciones y procedimientos electorales; de partidos políticos; de pesca y acuicultura sustentables; de población; de protección civil; de protección de datos personales; de salud; de sociedades cooperativas; de sociedades mercantiles; de títulos y operaciones de crédito; de

transparencia y acceso a la información pública; de turismo; de víctimas; de equilibrio ecológico y protección al ambiente; del sistema de medios de impugnación en materia electoral; del Sistema Nacional Anticorrupción; del Sistema Nacional de Seguridad Pública; del Sistema de Carrera para Maestras y Maestros; en materia de delitos electorales; de desaparición forzada; prevención social de la violencia y la delincuencia; de trata de personas; prevención de la tortura y otros tratos denigrantes; en materia de secuestros; prevención y gestión integral de residuos, etc. ²

La abundancia de leyes generales aprobadas por el Congreso de la Unión es otro factor que limita la libertad legislativa local, pues deben asumir las decisiones hechas por el Poder Legislativo federal en un amplio número de importantes temas y adaptar su respectiva legislación local a las determinantes federales.

Derivado de algunos artículos constitucionales y de leyes generales y otras, existe un conjunto de organismos de carácter nacional o federal cuya jurisdicción se extiende a la totalidad del país, entre ellos el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); el Instituto Nacional Electoral (INE); el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR); el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH); la Comisión Reguladora de Energía (CRE), o la Comisión Nacional de Competencia Económica (COFEESE). Asimismo, las delegaciones del gobierno federal y los programas que aplican en diversas materias, a veces con presupuesto cuantioso, hacen permanente la presencia de la federación en las entidades federativas.

Finalmente, en el federalismo los niveles de gobierno deben coordinarse para colaborar y atender diversos problemas. No obstante, en aras de la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México, podría esperarse que la coordinación y la colaboración se hagan mediante convenios entre la federación y las entidades federativas, pero no ocurre así ya que en

² <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

diversas materias la Constitución asigna al Congreso federal la facultad de elaborar leyes, entre ellas las generales, en las que se establezcan las bases de colaboración, coordinación y supervisión. Entre otras materias, la salud, la educación y el acceso al agua son casos de lo anterior.

III.6 El ámbito electoral

Un estado libre y soberano debe serlo también para organizar los procesos electorales mediante los que se seleccionen a los titulares de sus poderes locales: gobernador, diputados locales y gobiernos municipales. Por su parte, la federación también debe disponer de una organización electoral propia para elegir al presidente de la República, los senadores y los diputados federales. Esto sucedió hasta 2014, ya que el Instituto Federal Electoral (IFE) organizaba las elecciones federales y los institutos electorales locales organizaban las elecciones locales. No obstante, en ese año se realizó una reforma constitucional que dio lugar a la aprobación de dos leyes generales, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley General de Partidos Políticos, así como que el Instituto Federal Electoral pasara a ser Instituto Nacional Electoral (INE).

Asimismo, fue reformado el artículo 41 de la Constitución, relativo a la materia electoral. En su nueva redacción este artículo determina que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución” (CPEUM, 2019: 48). En este marco, toca al INE la organización de las elecciones federales, pero también le corresponde un conjunto de importantes tareas en materia de organización de elecciones locales. Dice el artículo 41 que para los procesos electorales federales y *locales*, corresponde al INE la capacitación electoral; la geografía electoral y el trazado de distritos y secciones electorales; el padrón y las listas nominales de electores; la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de mesas directivas; la organización del sistema de resultados preliminares; establecer las reglas, los lineamientos, los criterios y los formatos en materia de encuestas o sondeos de opinión; la observación electoral; los conteos rápidos; la impresión de documentos y materiales electorales, y la

fiscalización de ingresos y egresos de partidos y candidatos (CPEUM, 2019: 48-57).

En cambio, a los Organismos Públicos Locales Electorales les corresponden funciones en materia de prerrogativas a partidos y candidatos; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y producción de materiales electorales; escrutinio y cómputo, y “todas las no reservadas al INE”. Nuevamente, las facultades residuales corresponden al nivel local. No obstante, el INE puede asumir la totalidad de la organización de los procesos electorales locales mediante “un convenio con las autoridades competentes en las entidades federativas que así lo soliciten”. Pero aun cuando no haya tal solicitud, por una mayoría de ocho votos de once, el Consejo General del INE puede resolver asumir directamente las actividades de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales Electorales, o bien delegar en estos Organismos Públicos o atraer cualquier asunto de competencia de dichos organismos.

Además, corresponde al Consejo General del INE designar y remover a los integrantes del órgano superior de los Organismos Públicos Locales Electorales, y el Servicio Profesional Electoral a cargo del INE incorpora también a los servidores públicos de los mencionados Organismos Públicos Locales Electorales.

El INE, además, tiene las importantes funciones de administrar y distribuir el tiempo de radio y televisión otorgado a los partidos políticos y candidatos, y fiscalizar el gasto de los mismos, tanto en procesos electorales federales como en los locales.

En el marco de procesos electorales regulados por leyes generales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede tomar resoluciones ante impugnaciones originadas tanto en elecciones federales como locales, siendo estas resoluciones definitivas e inatacables. Por último, los partidos políticos con registro nacional, aunque no tengan registro local, pueden participar en los procesos electorales locales y municipales.

Por supuesto, es posible recurrir a diversos argumentos en favor de que las elecciones federales y locales sean organizadas por el INE, pues este instituto

cuenta con estructura en todo el territorio nacional y en cada uno de los 300 distritos electorales en los que se divide el país, entre ellos el argumento relativo al ahorro presupuestal al no tener que financiar una doble estructura electoral a lo largo y ancho del país. Hay también argumentos en el sentido de que así se impide o al menos se disminuye el riesgo de que los gobernadores o fuerzas políticas locales minen la autonomía de los organismos que organizan las elecciones.

Sin embargo, aun tomando en cuenta dichos argumentos, no se debe dejar de observar que ha sido minado el derecho de los estados “libres y soberanos” y de la “autónoma” Ciudad de México, a organizar, por sí mismos, los procesos para elegir a sus propias autoridades. En todo caso, la colaboración en la organización electoral podría avanzar mediante convenios entre las entidades federativas y el ahora INE, pues acordar un convenio suponen una consideración mutua de la soberanía y autonomía de quienes lo firman.

Los estados de la República, dice la Constitución federal, son libres y soberanos, y la Ciudad de México es autónoma. No obstante, si consideramos que las entidades federativas no tienen derecho constitucional a separarse del resto del país; que la distribución de facultades y atribuciones entre la federación y las entidades federativas es claramente asimétrica y favorece a la primera; que los mandatos constitucionales y las leyes generales acotan el margen de la legislación local, y que las entidades federativas tienen una participación reducida en la organización de sus propias elecciones locales, se puede, cuando menos, considerar que *más que libertad, soberanía o autonomía, existe una tutela de la federación sobre las entidades federativas*. Y ello sin tomar en cuenta mecanismos de presión hacia estas últimas, como la asignación y manejo del presupuesto.

Puede argüirse que la libertad, la soberanía y la autonomía de las entidades federativas, según correspondan, se refieren, se dijo desde el principio, sólo a su régimen interno, por lo que no debe haber sorpresa. Si esto es así, entonces podemos esperar que en materia de régimen interno los estados y la Ciudad de México pueden decidir por sí mismos, pero no sucede así ya que no es posible debido a que en materia de regímenes internos de las entidades federativas la

Constitución federal determina cómo deben de ser, en muchos casos hasta en el nivel del detalle.

III.7 La Constitución federal y el régimen interno de los estados

El Título V de la Constitución federal lleva por título “De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México”, y contiene del artículo 115 al artículo 122. Estos artículos se refieren, precisamente, al régimen interno de las entidades federativas, precisando a veces hasta en detalles mínimos las características del régimen político de los estados y la Ciudad de México. Con ello, podría considerarse que dichos artículos equivalen, en realidad, a las Constituciones locales, pues prácticamente determinan el diseño del régimen interno de las entidades federativas, dejando poco margen a las legislaturas locales para decidir las características de este diseño. Con ello son minadas las supuestas libertad y soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México para decidir sobre su régimen interno. En síntesis, por una parte, en unos artículos la Constitución federal declara la libertad y soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México en cuanto a sus regímenes internos, pero, por otra, la misma Constitución, en otros artículos, determina las características básicas de dichos regímenes internos.

El artículo 115 a la letra dice “Los estados adoptarán, para su *régimen interior*, la forma de gobierno *republicano, representativo, democrático, laico y popular*, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el *municipio libre*” (CPEUM, 2019: 112). Esta determinación constitucional sin duda acota la libertad y la soberanía para que los estados decidan sobre el diseño de su régimen interno. No se discute en este momento la conveniencia de dichas características sino de que éstas limiten la capacidad de los estados para discutir las y, en su caso, asumirlas como decisión soberana.

Podría considerarse que las anteriores características básicas señaladas en la Constitución federal son convenientes para el conjunto de las entidades federativas así como una buena plataforma para su integración en la federación, formada con unidades relativamente homogéneas en cuanto a su diseño

institucional político, y que la libertad y soberanía de los estados radica en decidir el resto de las características de su régimen interno, pero no es así, ya que los artículos constitucionales también deciden acerca de ellas y, a veces, como se ha dicho, hasta en detalles nimios. Veamos algunos ejemplos.

Dice el artículo 115 que:

- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad (...) y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
- Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros.
- En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los consejos municipales.
- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio, y tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general (...) que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos,

funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

- Las leyes a las que se refiere el punto anterior deberán establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; los casos en los que se requiera acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan el municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; las normas para celebrar convenios; el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma la función de prestar servicios municipales; las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán normas para establecer procedimientos para resolver los conflictos entre los municipios y el gobierno del estado (CPEUM, 2019: 112-116).

Asimismo, el artículo 115 señala las funciones y servicios públicos que corresponden a los gobiernos municipales, entre ellos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de agua potable; alumbrado público; limpia, recolección, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y central de abasto; panteones, rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública (en los términos del artículo 21 constitucional), policía preventiva municipal y tránsito, y las demás que las demás que las legislaturas locales determinen. Además, se sostiene que “los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales” (*ibid*).

Los municipios podrán coordinarse y asociarse para prestar servicios o el ejercicio de sus funciones, pero si se trata de municipios de estados diferentes deberán contar con la aprobación de las respectivas legislaturas locales. Asimismo, los municipios administrarán libremente su hacienda, formada tanto por

los rendimientos propios del gobierno municipal como de las contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y las participaciones federales. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de personas o institución alguna con respecto a las contribuciones, pero estarán exentos los bienes de la federación, de las entidades federativas y de los propios municipios. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos.

Los municipios también están facultados para formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos de construcciones; participar en la creación y administración de reservas ecológica y en programas de reordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, y celebrar convenios para la administración de zonas federales. También se aclara que los bienes inmuebles de la federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

Este artículo constitucional continúa determinando características del régimen interno de los estados. Establece que cuando dos o más centros urbanos de municipios de estados diferentes tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios, cada uno de acuerdo a sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal, pero acatará las órdenes del gobernador cuando juzgue que hay una circunstancia de fuerza mayor. Finalmente, el artículo 115 sostiene que las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

Por su parte, el artículo 116 constitucional se refiere a que el poder público en los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los

poderes de los Estados se organizarán conforme a su Constitución pero con arreglo a un conjunto de normas, entre ellas, que los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años; la elección del gobernador y la de las legislaturas locales serán directas; los gobernadores cuyo origen sea la elección popular, en ningún caso podrán volver a ocupar ese cargo con ningún carácter; los gobernadores sustitutos o interinos no podrán ser electos para un periodo inmediato; sólo podrá ser gobernador de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, con residencia efectiva no menor a cinco años y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos si así lo establece la Constitución local; el número de diputados locales será proporcional al de los habitantes del estado, pero no podrá ser menor de siete diputados en los estados que la población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda este número, y de once en los estados que excedan 800 mil habitantes; las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva directa de los diputados locales, hasta por cuatro periodos consecutivos, y la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por alguno de la coalición que lo hubiere postulado en la primera elección, salvo que haya renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato; las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un total que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida; en la integración de la legislatura, el porcentaje de la representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales; corresponde a las legislaturas de los estados la aprobación anual del presupuesto de egresos; las legislaturas contarán con entidades estatales de fiscalización con autonomía técnica y de gestión y funcionarán con base en los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad; el titular de la entidad de fiscalización será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de las legislaturas por periodos no menores de siete años, y

las legislaturas de los estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

En cuanto al Poder Judicial de los estados, el artículo 116 sostiene que se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas, mismas que deberán determinar la independencia de magistrados y jueces; los magistrados durarán en su ejercicio el tiempo que determinen las Constituciones locales y podrán ser reelectos.

También podemos encontrar que se hace referencia ha una serie de decisiones en materia de sistemas electorales de los estados, que las Constituciones y las leyes locales deberán garantizar. Las elecciones de los gobernadores, los diputados locales y los integrantes de los ayuntamientos se realizarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, el primer domingo de junio del año que corresponda; los organismos públicos locales electorales tendrán un órgano de dirección integrado por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto, y el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos sólo con derecho a voz; el Consejero Presidente y los consejeros Electorales serán designados por el Consejo General del INE; los Consejeros Electorales tendrán un periodo de desempeño de siete años, no podrán ser reelectos y podrán ser removidos por el Consejo General del INE; las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por la Cámara de Senadores; las impugnaciones en contra de actos que realice el INE con motivo de procesos electorales locales, serán resueltas por el TEPJF; las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden convenir con el INE que éste se haga cargo de la organización de elecciones locales; el partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación de Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro, y esta disposición no es aplicable a los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales; los partidos políticos deberán recibir, “en forma equitativa”, financiamiento público; deben ser fijados criterios para establecer los límites del gasto de partidos

políticos en las precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos de aportaciones privadas; los partidos políticos accederán a la radio y la televisión en los términos fijados por la Constitución federal; se fijarán reglas para las precampañas y las campañas electorales, y la duración de las primeras será de 60 a 90 días cuando se elija gobernador y de 30 a 60 días, cuando sólo se elijan diputados o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de la campaña electoral; regular la participación de candidatos independientes, garantizando el financiamiento público y el acceso a la radio y la televisión; se establezca un sistema de medios de impugnación; se fijen las causales de nulidad de elecciones locales; se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna elección federal; se tipifiquen los delitos y las faltas en materia electoral, y se fijen las bases y requisitos para que los ciudadanos soliciten su registro como candidatos independientes.

También en otras materias el artículo 116 establece criterios que deberán de cumplir los estados. Las Constituciones y las leyes de los estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa dotados de autonomía; las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes locales con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones legales y reglamentarias; la federación y los estados pueden establecer convenios para que el gobierno federal se haga cargo de funciones, ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico lo haga necesario; los estados establecerán organismos autónomos de acceso a la información y protección de datos personales; por último, este artículo señala que las Constituciones de los estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos(CPEUM, 2019: 117-122).

El artículo 120 contiene la afirmación ya comentada de que “Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales” (CPEUM, 2019: 124-125).

Finalmente, en cuanto a los regímenes de los estados el artículo 121 establece una serie de prohibiciones y limitaciones a los estados, entre ellas: el Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar que en cada entidad federativa se dé fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales del resto de entidades federativas; las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio territorio; los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación; las sentencias pronunciadas por los tribunales de una entidad federativa sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa, sólo tendrán fuerza ejecutoria en ésta, cuando así lo dispongan sus propias leyes; las sentencias de los tribunales de una entidad federativa sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa, sólo tendrán fuerza obligatoria en ésta, cuando así lo dispongan sus propias leyes, y en caso de sentencias sobre derechos personales, sólo cuando la persona condenada se haya sometido a la justicia que las pronunció; los actos del estado civil ajustados a las leyes de una entidad federativa, tendrán validez en otras, y los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una entidad federativa con sujeción a las leyes, serán respetados en las otras (CPEUM, 2019: 124-125).

Como puede apreciarse, si bien parte del contenido de estos artículos norman, de manera pertinente y justificada en el marco del federalismo, aspectos básicos de las relaciones entre las entidades federativas y la federación así como entre entidades federativas y entre ellas y sus municipios, es evidente que también contienen normas que —sobre todo si se considera que los estados son libres y soberanos en cuanto a su régimen interno— determinan demasiados aspectos del diseño institucional de las entidades federativas que podrían haber sido reservados para que fueran éstas quienes las decidieran en sus Constituciones.

Los artículos constitucionales comentados no sólo determinan que el régimen interior de los estados debe ser republicano, representativo, democrático, laico y popular, sino también determinan detalles importantes dentro de su marco jurídico como los siguientes puntos:

- Establece el régimen municipal;

- Permite la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos y fija normas procedimentales;
- Asigna facultades a los gobiernos de los estados y de los municipios;
- Determina el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos;
- Divide el poder público en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
- Fija un límite superior al periodo de gobierno de los gobernadores y no permite la reelección de los mismos;
- Proporciona criterios numéricos para los diputados que deban integrar las legislaturas;
- Permite la reelección de los diputados locales hasta por cuatro periodos consecutivos y fija normas procedimentales para este propósito;
- Las legislaturas deben integrarse con diputados electos por el principio de representación proporcional y por el principio de mayoría relativa;
- Marca límites a la sobre y la sub representación de los partidos políticos en las legislaturas;
- Fija las fechas de las jornadas electorales;
- Determina la integración de los Organismos Públicos Locales Electorales, distribuye entre ellos los derechos a voz y voto y fija la duración de su ejercicio;
- Emite criterios para la pérdida de registro local de los partidos políticos;
- Establece el financiamiento público local a los partidos políticos y su acceso a la radio y la televisión;
- Acota la duración de las precampañas y las campañas electorales locales, y
- Aprueba la existencia de candidaturas independientes.

A todo lo anterior debe sumarse las múltiples limitaciones de los estados con respecto a la federación, conseguidas mediante diversos mecanismos comentados en los párrafos anteriores. En conclusión, las supuestas libertad y soberanía de los estados de la República con relación a su régimen interno son más formales y aparentes que reales, pues en este ámbito son abundantes las

determinaciones de la Constitución federal y la presencia decisiva de los poderes de la federación sobre las entidades federativas.

Sin duda que en materia de régimen interno de las entidades federativas debe tomarse en cuenta un elemento “externo” pero que puede alterar gravemente dicho régimen. Se trata de la fracción V del artículo 76 constitucional, citada a continuación:

[El Senado tiene la facultad exclusiva de] Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso (CPEUM, 2019: 77-78).

Es la llamada “desaparición de poderes” de los estados, que en otras épocas se aplicó profusamente para que el presidente de la República pudiera deshacerse de gobernadores “incomodos” o “heredados” por el presidente anterior, pero que en casos extremos pudiera activarse contra gobernadores “rebeldes” ante la federación, sobre todo si, como en la época del partido hegemónico, la mayoría de la Cámara de Senadores obedece acríticamente las órdenes del Presidente.

Dicho lo anterior, se puede afirmar que la libertad y la soberanía de los estados es más formal y artificial que real, al igual que la supuesta autonomía de la Ciudad de México, y por ello deja poco margen para los estados y la Ciudad tomen decisiones constitucionales y legislativas locales para su régimen interior, pues están obligados a incorporar los criterios aprobados por el Congreso de la Unión. Para mayor argumentación, revisaremos el contenido de tres

Constituciones políticas locales, las de los estados de México, Chihuahua y Yucatán.

III.8 Las Constituciones Políticas de los Estados de México, Chihuahua y Yucatán

La Constitución Política del Estado de México (CPEM, 2019) establece, en su artículo primero, que es parte integrante de la federación de la República Mexicana, con libertad y soberanía en todo lo concerniente a su régimen interno. En el Título Cuarto, “Del poder público del estado”, Capítulo Primero, “De la división de poderes”, establecido en el artículo 34, se señala que el poder público, para su ejercicio, se dividirá en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, el artículo 37 afirma que la ciudad de Toluca de Lerdo es sede de estos poderes locales y capital del estado. Esto refleja una similitud con la estructura federal.

Las facultades y obligaciones de la legislatura, planteadas en Capítulo Segundo del Poder Legislativo, Título Cuarto, “Del Poder Público del estado de México”, se refiere a la expedición de leyes, decretos y acuerdos para el régimen interno del estado, al igual que de la Ley Orgánica y las normas necesarias para el funcionamiento de sus órganos y dependencias. Sin embargo, la Constitución Política federal da pauta al funcionamiento de leyes y normas de órganos y dependencias del estado, en cuanto a su régimen interno, como se puede observar en el caso de los temas electorales plasmados en el artículo 41 de la Constitución federal, ya comentados. Asimismo, precisa determinaciones para el manejo de la hacienda y recursos públicos y establece una serie de normas que deben cumplir estas instituciones y dependencias del estado, referidas en los artículos 115 y 116 de la Constitución federal. En tanto, la Constitución Política del Estado de México retoma estas normas y las plantea en su propia Constitución, especificando cada acto y función de estas dependencias, es decir, en estos aspectos del régimen interno del Estado de México la Constitución local asume normas señaladas en la Constitución federal, casi como sucede con las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales.

Las facultades y atribuciones del Poder Legislativo local son similares a las del correspondiente poder federal, guardando las diferencias de niveles de gobierno. Pero desde el ámbito local se tiene que estar al tanto de los cambios que se realicen en la Constitución Política federal para abordar sus implicaciones en la legislación local. Cabe mencionar que, tal como lo dice el artículo 61, fracción IX, de la Constitución local, el estado puede reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando considere que “alguna ley o acto del Gobierno Federal constituya un ataque a la libertad, a la soberanía del Estado, a su Constitución o a la Constitución Federal, dando vista al Gobernador”. Este artículo no constituye un ataque a la libertad y la soberanía de su régimen interno ya que, por el contrario, pretende otorgar garantías a la defensa de la libertad y la soberanía del estado.

El Poder Legislativo local tiene la obligación de nombrar a los miembros del Ayuntamiento; de recibir las protestas del gobernador, diputados y magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los demás servidores públicos, así como legislar en materia municipal, haciendo referencia a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política federal y demás ordenamientos derivados de éste, determinante de su régimen interno.

El titular del Poder Ejecutivo local del Estado de México, es decir, el gobernador, es electo por sufragio universal, libre, secreto y directo, y según el artículo 77 de su la Constitución local, está obligado a “Cumplir y hacer cumplir *la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión* y los Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

El Tribunal Superior de Justicia es un órgano colegiado del Poder Judicial del estado de México, el cual cuenta con jueces de control que tienen las atribuciones que la Constitución Política federal les atribuye y las que establece en su propia Constitución. En el Capítulo Cuarto, “Del Poder Judicial”, Sección Primera, “De la función judicial”, en los artículos del 88 al 105, se establecen los requisitos para ser parte del Tribunal, cómo se conforma y cómo debe impartir la administración jurídica que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial. Estos

artículos hacen referencia a que el Tribunal se guiará por lo que establece la Constitución Política federal, lo cual es un criterio similar al planteado en los artículos de la Constitución local relacionados con el Poder Judicial, especificando el ordenamiento que debe respetar.

En el caso de Chihuahua, su Constitución Política (CPECH, 2019) se conforma por 202 artículos divididos en XV títulos, más los artículos transitorios. El Título IV de la Constitución Política del Estado de Chihuahua está dedicado a abordar el poder público, y estipula en su artículo 27 que “La soberanía del Estado reside originalmente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los poderes establecidos en esta Constitución”. La redacción de este artículo puede llevar a preguntar, ¿a qué tipo de soberanía se refiere? ¿Se trata de soberanía en materia del régimen interno del estado, que es la única que reconoce la Constitución federal?

El artículo 30 de esta Constitución establece el diseño básico de su régimen interior, como forma de gobierno republicana, representativa, democrática, laica y popular. Al ser republicana tiene división de poderes, lo que se refleja en el artículo 31 de su Constitución. El Poder Legislativo radica en una asamblea que se denomina Congreso del Estado. El Poder Ejecutivo recae en una persona denominada gobernador del Estado de Chihuahua. El Poder Judicial tiene un Tribunal Superior de Justicia. Los titulares de estos poderes son asignados mediante elección popular (Ejecutivo y Legislativo) y por aprobación y designación del Congreso del Estado (Judicial).

En el Título VI se establece la elección y renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por sufragio universal libre, secreto y directo, en procesos electorales organizados por el Instituto Estatal Electoral. No obstante, en el artículo 36, párrafos 12 y 13, se plantea un gran cuestionamiento a las atribuciones que debe tomar este Instituto, pues abre la posibilidad para que sea el INE quien organice los procesos electorales locales.

El Poder Legislativo se conforma por una asamblea denominada Congreso del Estado de Chihuahua, conformada por 33 diputados electos por el voto popular. El Título VII de la Constitución establece todo lo relacionado con el Poder

Legislativo, el cual actuará como parlamento abierto; según el artículo 40 bis de la Constitución, se regirá mediante la transparencia de “la información, rendición de cuentas, evaluación del desempleo legislativo, participación ciudadana y el uso de las tecnologías de la información.” Dando a conocer al pueblo el desarrollo y organización de su régimen de gobierno.

El artículo 64 estipula que el Congreso del Estado legislará en todo lo “concerniente al régimen interior del Estado, dentro del ámbito competencial reservado por la Constitución Federal”. He aquí un aspecto crucial del régimen de interno, ya que especifica que el Congreso del estado está a cargo de legislar, pero a la vez sostiene que sólo podrá legislar sobre materias del estado que no estén reservadas al Congreso de la Unión, por lo que se deduce que la Constitución federal tiene una incidencia determinante en las normas que los ciudadanos chihuahuenses deben acatar.

El Poder Legislativo local también tiene la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión para ser valorados y, en su caso, aprobados; expedir leyes con relación a su régimen interno; realizar funciones de fiscalización de la Administración del estado; nombrar titulares de cargos públicos; expedir leyes y normas de organismos estatales; aprobar planes estatales de desarrollo y seguridad, y las demás que señalen la Constitución del estado y la Constitución federal, según lo establecido en la fracción XLIX del artículo 64 del Título VII, de la Constitución política del estado de Chihuahua.

El titular del Poder Ejecutivo del estado es un gobernador electo cada seis años, lo que está establecido en el Título VIII, en los artículos 86 y 87 de la Constitución local. Una vez electo éste, debe tomar posesión de su cargo y presentarse ante el Congreso y Diputación Permanente. Las facultades del gobernador se establecen en el artículo 93 de su Constitución, en 51 fracciones; la primera fracción consiste en publicar y hacer cumplir las leyes federales, lo que es suficiente para poder afirmar que normativamente el estado de Chihuahua está bajo los mandatos de la Constitución Política federal y de lo que establezca, con relación incluso de su régimen interior.

Además de tener la capacidad de nombrar y remover a los fiscales especializados, al Secretario de Gobierno y los Secretarios, el gobernador tiene la facultad de proponer al Congreso leyes y normas, así como la creación de organismos descentralizados, convocar a los ayuntamientos y demás facultades y atribuciones que le asigna la Constitución local y la Constitución federal. Es decir, el Poder Ejecutivo local tiene gran similitud con el Poder Ejecutivo federal, pero por supuesto, con jurisdicción limitada al territorio del estado.

Por último, el Poder Judicial local, nombrado como Tribunal Superior de Justicia y conformado por quince magistrados y magistradas, quienes deben tener un perfil impecable en el ámbito jurídico; el nombramiento será por única vez, para un periodo de quince años, durante el cual serán inamovibles, según lo establecido por el artículo 103 del Título IX de la Constitución, ya que serán encargados de mantener y dirimir toda controversia que se presente entre los poderes locales (Ejecutivo y Legislativo) y los que se presenten entre los poderes locales y los gobiernos municipales, mediante un proceso de justicia y ejecución de leyes establecidas así como su Ley Orgánica, además de conocer las posibles violaciones a los derechos de las y los gobernados para su justicia ante los poderes locales.

Como se puede observar, el régimen de gobierno del estado de Chihuahua determina tres poderes locales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encargados de ejercer la libertad y la soberanía del estado. Sin embargo, al igual que en el caso del estado de México, también libre y soberano, se puede apreciar que el gobierno federal interviene en aspectos que corresponden a su régimen interior como son las elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mientras que en el Poder Judicial se establece el involucramiento de los poderes federales y los poderes locales, no obstante, también deben de acatar las leyes y ordenamientos que se presenten del Congreso de la Unión con respecto a su régimen interior local.

Prosigamos ahora con el análisis de la Constitución Política del Estado de Yucatán (CPEY, 2019), la cual se conforma por 109 artículos divididos en doce títulos, además de artículos transitorios; para su análisis nos enfocaremos en los

títulos Tercero al Sexto, ya que se refieren a los tres poderes del estado, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

El estado de Yucatán adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa, democrática, laica y popular, según lo establecido en su Constitución, en el artículo 13, del Título Segundo, “Del estado y su territorio”. Este artículo también afirma que “La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y la del Estado para su régimen interior, se ejerce por medio de los poderes públicos, los cuales dimanen del pueblo y se instituyen para su beneficio”. Es interesante que la Constitución de Yucatán refiera, inicialmente, la soberanía *nacional* y, en seguida, la soberanía del estado de Yucatán, pero, aclara, sólo es relativa a su régimen interior.

El artículo 16 establece que el poder público del estado se dividirá, para su ejercicio, en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se conformará por no menos diputados de lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo 16 asume explícitamente el criterio de la Constitución federal sobre la cantidad mínima de diputados que deben conformar las legislaturas locales e incorpora seis fracciones que se refieren a los partidos políticos y agrupaciones, a sus especificaciones, su financiamiento en medios de comunicación y propaganda, procesos electorales, organización, sistema de medios e impugnación y delitos electorales.

El apartado E, “De la organización de las elecciones”, dice que esta organización es una función estatal que se realiza a través de un organismo, público, especializado, autónomo y profesional, denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. Sin embargo, tenemos en la Constitución federal que el Instituto Nacional Electoral será la autoridad encargada de la administración y la función electoral de la nación; entonces, en esta materia la Constitución federal limita el régimen interior del estado de Yucatán, al igual que el resto de estados de la República. Como todas las entidades federativas, el estado de Yucatán cuenta con una ciudad capital en la que residen los poderes locales, en este caso es Mérida.

Ahora veamos qué facultades tiene el poder legislativo de Yucatán “Congreso de Yucatán”, el cual tiene estipulado, en el Título Cuarto, Capítulo III, artículo 30 de la Constitución local, que las facultades y atribuciones del legislativo son: crear nuevos municipios, arreglar los límites municipales, someter a referéndum leyes, decretos y reformas a la propia Constitución, aprobar y reformar leyes y decretos, así como también las facultades que le confiere la Constitución política federal en el artículo 116, fracción II, con relación al desarrollo de las funciones administrativas, de presupuestos de egresos, ley de ingresos y fiscalización.

Este artículo, que consta de cincuenta fracciones, se refiere a la participación de las comunidades, así como a sus afectaciones con la promulgación de leyes, decretos y reformas, por lo que los ciudadanos tienen derecho a presentar iniciativas de leyes, con acatamiento a normas procedimentales, al igual que los diputados y el gobernador.

En la Constitución local, en cuanto al Poder Legislativo no se hace referencia explícita a la Constitución federal, sino enumera las facultades con las que está investido este Poder, y son las propias de las legislaturas locales.

El Poder Ejecutivo de igual modo se conforma por un gobernador o gobernadora de acuerdo a lo determinado en el artículo 116, fracción I de la Constitución federal y lo establecido en los artículos 44 al 54, del Título Quinto de la Constitución yucateca. Las facultades y obligaciones de este Poder Ejecutivo local se establecen en XXV fracciones. En ellas se instituye la obligación del gobernador de publicar y hacer cumplir las leyes federales con relación al régimen interior del estado, así como con respecto a la cuenta pública, procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación integral y demás cuestiones administrativas que se establecen en los artículos 35, 38 y 28 de su Constitución. Como el resto de los estados de la República, Yucatán tiene determinaciones derivadas del pacto federal, con relación a su régimen interior, elecciones e integración de sus ayuntamientos y aspectos relacionados con la cuenta pública del Estado.

Además, la Constitución local cuenta con un apartado de restricciones al gobernador, en el artículo 56, que afirma que no puede renunciar a su cargo; ausentarse del territorio del estado por más de sesenta días; imponer contribuciones; impedir o retardar las elecciones populares, los procesos de plebiscito o referéndum; mezclarse en las causas pendientes; remitir deudas de los deudores del estado, o permitir que se establezcan en el estado casas de juego ilícitos o espectáculos inmolares. Asimismo, es obligación del gobernador procurar mantener el estado en tranquilidad, prosperidad y con justicia.

Prosigamos con el Poder Judicial local, al que se dedica el Título Sexto de la Constitución, con los artículos 64, 69 y 70. Al Poder Judicial del estado se le establece, del mismo modo que los demás estados, un Tribunal Superior de Justicia, en este caso integrado por once magistradas y magistrados, los cuales tienen como atribuciones hacer uso del derecho de iniciar leyes en las materias que le confiere la Constitución; expedir su Reglamento Interior; tomar acuerdos generales y demás normas administrativas para el cumplimiento de sus fines, y remitir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del estado los informes sobre la administración de justicia y los demás que le confiere la Constitución y otras leyes. La redacción de la Constitución local, en lo relativo al Poder Judicial, no hace mención explícita a la Constitución federal no obstante que su contenido no es opuesto a la misma. Este Poder, por supuesto, también tiene funciones en cuanto a las controversias que se lleguen a suscitar entre los poderes locales, municipios, ayuntamientos y entre los poderes federales en la forma del control constitucional local del estado y con relación y negociación frente a los poderes federales.

Como se ha podido apreciar en el análisis de las Constituciones de los estados de México, Chihuahua y Yucatán, el diseño del régimen interior de estas entidades federativas está acotado por los márgenes que le impone la Constitución federal. Las diferencias que existen entre los regímenes internos, no son de carácter estructural sino de menor importancia, pues comparten la estructura básica determinada por la Constitución federal. Además, esta estructura es casi una réplica a escala de la estructura del régimen federal, con tres poderes, gobernador, Congreso local y un tribunal de justicia, además de los gobiernos

municipales. En todas las Constituciones locales hay artículos que refieren de manera clara la obligación de los poderes y las autoridades de la entidad federativa, de respetar las determinaciones que, en materia de régimen interno, contiene la Constitución federal. Por ello, se ha dicho, las Constituciones locales hacen las veces de leyes reglamentarias de los artículos de la Constitución federal correspondientes a los regímenes internos de las entidades federativas. De esta manera, como he venido sosteniendo, la libertad y soberanía de los estados, aun cuando sólo se refiera a su régimen interno, resultan cuestionadas.

CAPÍTULO IV

EL RÉGIMEN DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

IV.1 La Constitución federal y el régimen interior de la Ciudad de México

Como se anotó en el Capítulo II, a finales de 2015 y principios de 2016 se realizó la más reciente reforma al régimen político del Distrito Federal, por la cual hoy la entidad se denomina Ciudad de México y, por vez primera, se le reconoce autonomía en materia de su régimen interno y, por lo tanto, cuenta con su Constitución local propia. Sin duda se trata de una reforma trascendente, pues su contenido responde a las aspiraciones seculares de los habitantes del Distrito Federal por equiparar sus derechos con los de los ciudadanos de los estados de la República, y lo anterior en buena medida se logró. No obstante, la Ciudad de México no es “libre y soberana” en materia de su régimen interno, como los estados de la República, sino solo autónoma; que sea así se debe a que, sostienen, la Ciudad de México sigue siendo sede de los poderes federales: en ella tienen asentada su residencia estos poderes.

La reforma de 2015-2016 fue paradójica, pues tuvo por propósito fundamental otorgar autonomía a la Ciudad de México en materia de su régimen interior y, en la misma reforma, se determinaron las características básicas de dicho régimen interior, contradiciendo el concepto de autonomía de la Ciudad para decidir sobre esta materia.

Asimismo, la reforma, que pretendía avanzar en el sentido democrático de reconocer derechos plenos a la entidad y sus ciudadanos, tuvo un grave elemento procedimental antidemocrático que marcó un precedente preocupante, pues en la reforma se mandató convocar a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar la Constitución Política de entidad, y dicha Asamblea constituyente se integró con 100 diputados, 60 elegidos mediante el voto popular y 40 *designados*; de estos últimos correspondió designar seis diputados al Presidente Enrique Peña Nieto, seis al jefe de Gobierno Miguel Ángel

Mancera, 14 a la Cámara de Diputados, de entre sus propios diputados, y 14 al Senado, también de entre sus integrantes.

Veamos, entonces, cuál fue el contenido de la reforma de 2015-2016. Lo primero a destacar es que fue una reforma a diversos artículos de la Constitución federal y, por lo tanto, discutida y aprobada por las Cámaras del Congreso federal y ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, es decir, sin la participación de la Ciudad de México, pues hasta antes de la reforma la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal no era parte del llamado Constituyente Permanente, por lo que no tenía derecho a aprobar o rechazar reformas constitucionales, como sí sucedía con las legislaturas de todos los estados. Pero enumeremos las principales reformas a la Constitución, mismas que se plasmaron en el “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016:

El Distrito Federal cambia de nombre al de Ciudad de México y continúa siendo sede de los poderes federales y capital del país; la Ciudad de México no es libre y soberana pero sí autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior; desaparecen las facultades legislativas y ejecutivas residuales en favor de la federación, para ser otorgadas a los poderes locales; se convocó a una asamblea constituyente cuya misión fue discutir y aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México; el gobierno de la Ciudad de México estará a cargo de sus poderes locales (ejecutivo, legislativo y judicial), por lo que desaparece el régimen de gobierno compartido entre los órganos locales y los poderes federales; el Congreso de la Unión expedirá las leyes en las que se establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México, en virtud de su carácter de capital federal; los bienes inmuebles de la federación en la Ciudad de México están exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales; la legislatura de la Ciudad de México será parte del Constituyente Permanente y, por lo tanto, podrá participar en las reformas constitucionales y tendrá derecho a iniciar leyes o decretos ante las Cámaras del Congreso de la Unión; el jefe de Gobierno ejercerá la dirección de las instituciones

de seguridad pública de la entidad, y nombrará y removerá libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública, pero el Ejecutivo Federal también podrá remover a dicho mando, por causas graves que determine la Ley que expida el Congreso de la Unión; la división territorial de la Ciudad de México será determinada por la Constitución local, y el gobierno de las demarcaciones territoriales estará a cargo de alcaldías; las alcaldías se integrarán por un alcalde y un concejo, electos por votación popular para un periodo de tres años; la administración pública de las alcaldías corresponderá a los alcaldes; el 60 por ciento de los concejales serán electos por el principio de mayoría relativa y el 40 por ciento por el principio de representación proporcional; en ningún caso el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince; ningún partido o coalición podrá contar con más del 60 por ciento de los concejales; la Constitución local establecerá las competencias de las alcaldías; los concejos de las alcaldías tendrán la facultad de aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al ejecutivo local para que lo integre al proyecto de presupuesto de egresos de la Ciudad para ser remitido a la legislatura local; los concejos estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación; las alcaldías accederán a los recursos de los fondos y ramos federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, y la federación, la Ciudad de México y sus alcaldías así como los estados y sus municipios conurbados en la zona metropolitana establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión, misma que establecerá las bases para la organización del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en las materias de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, tránsito, agua potable y drenaje, seguridad pública y recolección de desechos sólidos así como su tratamiento y disposición final (González, 2016: 95-98).

Asimismo, este Decreto incorporó artículos transitorios relativos a la Asamblea Constituyente, encargada de aprobar la Constitución local, entre ellos: la Asamblea Constituyente se integrará por 100 diputados, 60 de ellos se elegirán según el principio de representación proporcional y candidaturas independientes; los partidos políticos no podrán hacer coaliciones; para ser candidato independiente se debe reunir cuando menos una cantidad de firmas de ciudadanos equivalente al uno por ciento de la lista nominal del Distrito Federal; 14 diputados federales y 14 senadores serán *designados* como diputados constituyentes por sus respectivas Cámaras; seis diputados constituyentes serán designados por el presidente de la República y otros seis serán designados por el jefe de Gobierno; se fija fecha para la elección de diputados constituyentes (primer domingo de junio de 2016) y para la instalación de la Asamblea Constituyente (15 de septiembre de 2016), así como para la aprobación de la Constitución Política local (a más tardar el 31 de enero de 2017), y se otorga al jefe de Gobierno la facultad exclusiva de elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea Constituyente (*Ibíd*: 98-99).

Estos preceptos de la reforma de 2015-2016 impactaron en diversos artículos de la Constitución federal, pero de manera destacada en el 122 constitucional, cuyo contenido determina los aspectos básicos del régimen interior de la Ciudad de México, no obstante, la declaración de autonomía de la misma, a semejanza de lo que sucede con la libertad y la soberanía de los estados de la República.

Dice el artículo 122 de la Constitución federal (CPEUM, 2019: 125-130) que “la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en *todo* concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”, para después, de manera contradictoria, hacer a un lado la autonomía y determinar, desde la Constitución federal, la estructura básica del régimen jurídico político de la entidad, como veremos.

Este artículo señala que el gobierno de la Ciudad de México estará a cargo de sus *poderes* locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, “*la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente*

Constitución” (es decir, la *federal*); la Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico; el poder público se dividirá para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; la Constitución Política local establecerá las normas y garantías para el goce y protección de los derechos humanos; el poder legislativo se deposita en la legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución local, y sus integrantes serán electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, por un periodo de tres años; en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, con excepción de los partidos que hayan obtenido en sus distritos de mayoría relativa un porcentaje de diputados superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento; en la integración de la legislatura el porcentaje de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales; en la Constitución de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la legislatura podrán ser reelectos hasta por cuatro periodos consecutivos, y la postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los integrantes de la coalición que los hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; la Constitución local establecerá las normas para que todos los grupos parlamentarios tengan acceso a los órganos de gobierno del Congreso local, y a los de mayor representación, a la presidencia de los mismos; para que las adiciones o reformas a la Constitución local sean aprobadas por la legislatura, se requiere al menos las dos terceras partes de los diputados presentes; la legislatura tiene la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica; el titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será electo por las dos terceras partes de los diputados presentes de la Legislatura por un periodo no menor a siete años; el titular del poder ejecutivo se denominará jefe de Gobierno de la Ciudad de México y será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no

podrá durar en su cargo más de seis años; quien haya ocupado el cargo de jefe de Gobierno designado o electo, no podrá volver a ocupar el cargo; la Constitución de la Ciudad de México establecerá las facultades del jefe de Gobierno y los requisitos para ocupar ese cargo; el ejercicio del Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, y los magistrados durarán en su ejercicio el tiempo que establezca la Constitución local y podrán ser reelectos.

En cuanto a la administración pública, el artículo 122 determina que será centralizada y paraestatal; la hacienda pública de la Ciudad y su administración serán unitarias, al igual que el régimen patrimonial de la administración pública centralizada; corresponde a la legislatura la aprobación anual del presupuesto de egresos; las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, y las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, sólo estarán exentos los bienes de la federación, las entidades federativas y los municipios, y corresponde al jefe de Gobierno proponer al poder legislativo las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

En materia de las alcaldías, sostiene dicho artículo constitucional, la división territorial de la Ciudad de México serán definida con lo dispuesto en la Constitución local, y que la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías también se establecerán en la Constitución local, pero se sujetarán a los siguientes principios: las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años; en ningún caso el número de concejales podrá ser menor a diez ni mayor de quince; los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y de cuarenta por ciento por el segundo; ningún partido o coalición podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales; la Constitución local deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejal por un periodo adicional, y la postulación sólo podrá ser realizada por el

mismo partido o por algún partido de los integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; la administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes; la Constitución local establecerá las competencias de las alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones; corresponde a los concejos de las alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, para ser enviado al ejecutivo local para su integración al proyecto de egresos de la Ciudad, que se remitirá a la legislatura local; los concejos están facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el gasto público en su alcaldía; la Constitución Política local establecerá los criterios o fórmulas para la asignación presupuestal a las alcaldías; las alcaldías no podrán contratar obligaciones o empréstitos, y los alcaldes y concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución local.

Las determinaciones sobre el régimen interior de la Ciudad de México continúan, puesto que el artículo 122 también dice que la entidad contará con los organismos constitucionales autónomos previstos para las entidades federativas, es decir, los estados de la República; la Constitución Política local establecerá las normas para el funcionamiento y las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar fallos; el Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares, e imponer sanciones a los servidores públicos y a los particulares que incurran en responsabilidades y faltas administrativas, y la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas del Tribunal Superior de Justicia corresponderán al Consejo de la Judicatura local.

En cuanto a los procesos electorales locales, el artículo 122 sostiene que “La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes”, es decir, la normatividad electoral a la que están sometidos los estados de la República, y que ya fueron comentadas, también son válidas para la Ciudad de México.

Como la Ciudad de México continúa siendo sede de los poderes federales, este artículo también hace una serie de determinaciones, dice que los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere la Constitución federal. Se trata de las facultades residuales que ahora está en favor de los poderes locales y no de los federales. Asimismo, sostiene el artículo que el gobierno de la Ciudad de México, en tanto capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, “garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales”. Además, se faculta *al Congreso de la Unión* a expedir “las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión”.

También con respecto a las relaciones entre los poderes federales y los locales de la Ciudad de México, afirma el artículo 122 que la Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requiera para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio. Se trata del llamado fondo de capitalidad, que es una bolsa de recursos federales en compensación a la Ciudad de México por los gastos que ocasionan los poderes federales al residir en la Ciudad. Asimismo, corresponde al jefe de Gobierno la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública. No obstante, también es aplicable lo dispuesto para los estados en el sentido de que el ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, además, el Presidente podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión. También se anota que los bienes inmuebles de la federación ubicados

en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

La realidad urbana de la Ciudad de México la ubica como centro de una zona metropolitana en la que están conurbados diversas entidades federativas, municipios y alcaldías, por lo que en el artículo 122 también se establecen determinaciones en esta materia. Sostiene que la federación, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, así como los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, “en los términos que la ley que emita el Congreso de la Unión”. En esta ley se establecerán las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que le corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública. Asimismo, la ley que emita el Congreso de la Unión también establecerá la forma de tomar decisiones en el Consejo de Desarrollo Metropolitano, que podrán comprender: la delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano; los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos, y la proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

Por último, el artículo 122 constitucional termina con la siguiente sentencia: “Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México”.

Como puede apreciarse, la reforma al régimen de gobierno de la Ciudad de México mostró aspectos negativos y positivos, si bien predominan los segundos. La Ciudad de México podría haberse transformado en el *estado* 32 de la República, y por lo tanto, tener “libertad y soberanía” y aun así podría seguir siendo sede de los poderes federales, todo ello regulado por un convenio con la

federación, al igual que podría suceder si la capital de la República mudara su sede de entidad federativa. Si esto sucediera, ¿acaso el estado que aloje a los poderes federales perdería su libertad y soberanía y sólo sería autónomo?

No obstante, debe reconocerse el avance que representó la reforma de 2015-2016 pues, en la práctica, para la Ciudad de México ha concluido el régimen de gobierno compartido entre los poderes federales y los *órganos* locales, y se ha dejado el gobierno a los poderes locales de la Ciudad de México, equiparado su régimen interior al de los estados de la República. En la práctica, las diferencias entre, por una parte, libertad y soberanía, y, por otra, autonomía, no son relevantes pues a la Ciudad de México le sucede lo mismo que a los estados: su régimen interno está, en lo fundamental, determinado por la Constitución federal, y si tomamos en cuenta la excepcionalidad de la Ciudad de México de ser sede de los poderes federales, entonces las diferencias de regímenes internos entre los estados y la Ciudad de México no son significativas.

En cuanto a los aspectos o elementos negativos, se deja como facultad del Congreso de la Unión elaborar dos importantes leyes, la ley de coordinación entre los poderes federales y los poderes locales, en atención a que la Ciudad de México es capital de la federación, y la ley de coordinación metropolitana, que involucrará a la Ciudad de México, sus alcaldías y varios estados y sus municipios.

Ambas leyes, sin duda, tendrán repercusiones en el régimen interno de la Ciudad de México, por lo que en vez de dejar su elaboración y aprobación a las Cámaras del Congreso de la Unión para que ellas decidan unilateralmente, se pudo, simplemente, decir que la federación y la Ciudad de México deberán establecer un convenio para coordinar su relación en tanto ésta es asiento de los poderes federales y capital del país; y también que la federación, la Ciudad de México y los estados conurbados, igualmente, deberán establecer un convenio para coordinar políticas metropolitanas. Una decisión de este tipo hubiera sido un buen inicio de la relación entre los poderes federales y los nuevos poderes locales de la Ciudad de México, así como con la libertad y la soberanía de los estados, pero no fue así.

Con respecto a lo electoral, en la Ciudad de México se mantiene la prevalencia del INE sobre el organismo público electoral local, tal como también lo establece la correspondiente ley general en la materia. Además, se determinan aspectos como la reelección de los diputados locales hasta por cuatro periodos. En cuanto a las alcaldías, no pueden equipararse a los municipios libres de los estados ya que la administración pública de las mismas corresponde al alcalde, es decir, se trata de un gobierno unipersonal, no colegiado como los ayuntamientos. Es verdad que los concejos tienen la facultad de aprobar el presupuesto de egresos de las alcaldías y controlar el gasto, así como supervisar y evaluar las acciones de gobierno, sin embargo, quedan rezagados con respecto a las facultades de los ayuntamientos, de las facultades de sus síndicos y regidores ya que, entre otros aspectos, los concejales no son parte del personal administrativo de las alcaldías.

Por último, no debe dejar de mencionarse la antidemocrática decisión de que 40 de los 100 diputados constituyentes fueran designados, y de ellos 34 fueran designados por los poderes federales. De esta manera, los poderes federales se aseguraron una representación mayor a la tercera parte de la Asamblea Constituyente, además de los seis diputados constituyentes que designó el jefe de Gobierno, mismo funcionario al que se le asignó la facultad de elaborar y entregar a la Asamblea el proyecto de Constitución local. Los diputados *designados* hacen recordar los procedimientos propios de las monarquías o de las llamadas “democracias” corporativas, y significan un lamentable precedente en el sistema electoral mexicano. Cabe subrayar que este procedimiento de los diputados designados es un mecanismo más del tutelaje de la federación sobre la Ciudad de México y se ejerció *después* de haber sido aprobada la reforma que reconoció autonomía a la Ciudad de México en materia de su régimen interno.

Además del fin del régimen de gobierno *compartido* entre los *poderes* federales y los *órganos* locales, el reconocimiento de autonomía a la Ciudad de México en materia de su régimen interior, la creación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial locales y la aprobación de la Constitución Política local, podemos considerar como aspectos positivos el que las facultades residuales

ahora están en favor de los poderes locales y no de los federales, así como que la legislatura de la Ciudad de México ahora es parte del Constituyente Permanente, es decir, puede participar en el proceso de aprobación de reformas constitucionales, al igual que los congresos de los estados. También pueden considerarse decisiones acertadas el que la elaboración del proyecto de Constitución haya sido hecha por el Poder Ejecutivo local y no por algún poder federal, no obstante la presencia, en la Asamblea Constituyente, de diputados designados por los poderes federales, así como que se hayan reservado a la Constitución local la determinación las facultades del jefe de Gobierno, la división territorial de la Ciudad de México y la competencia de los alcaldes y concejos de las alcaldías pueden considerarse como decisiones relevantes para la Ciudad de México.

IV.2 La Constitución Política de la Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX, 2020) fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 5 de febrero de 2017; cuenta con 71 artículos divididos en ocho títulos, más los artículos transitorios. Al igual que se hizo con respecto a los estados, revisaremos el Título V, “De la distribución del poder”, que va del artículo 28 al 59, ya que son los más relevantes para esta investigación.

El artículo 28 de la Constitución local establece que el régimen interior tendrá la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico, además de que el poder público se dividirá, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, tal como también lo determina el artículo 122 de la Constitución federal.

El poder legislativo se deposita en el Congreso de la Ciudad de México, integrado por 66 diputados, 33 electos por el principio de mayoría relativa y 33 por el principio de representación proporcional. El periodo de encargo de los diputados es de tres años y pueden ser reelectos para un solo periodo consecutivo, pero la postulación deberá ser hecha por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes que lo postuló en la vez anterior, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Sobre la reelección de

diputados de la legislatura de la Ciudad de México, cabe recordar que la fracción II del inciso A del artículo 122 de la Constitución federal afirma que “En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados de la Legislatura podrán ser electos *hasta* en cuatro periodos consecutivos”. Sin embargo, la Asamblea Constituyente decidió que los diputados sólo podrán ser electos en sólo dos periodos consecutivos. Ningún partido puede contar con más de 40 diputados electos por ambos principios, y ningún partido podrá contar con un número de diputados que exceda en ocho puntos a su votación válida emitida. Asimismo, el porcentaje de la representación de un partido no podrá ser menor al porcentaje de su votación válida emitida. El Congreso de la Ciudad de México funcionará con el principio de parlamento abierto. Este mismo artículo de la Constitución local establece las competencias legislativas del Congreso local, entre ellas la de aprobar o rechazar reformas a la Constitución federal y reformar la Constitución local, así como las bases de su funcionamiento, entre ellos los procedimientos para iniciar, formar y aprobar leyes.

En cuanto a la jefatura de Gobierno, el artículo 32 fija los requisitos para ser jefe de Gobierno y señala sus competencias, entre ellas, cumplir y hacer cumplir la Constitución federal y la Constitución local y las leyes que de ellas emanen. El artículo 33 se refiere a la administración pública de la Ciudad de México, que será centralizada y paraestatal, y la hacienda pública será unitaria.

El artículo 34 trata de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, destacando normas para la colaboración entre ambos y las condiciones para formar gobiernos de coalición.

El artículo 35 está dedicado al poder judicial y en él se acatan los mandatos de la Constitución federal en el sentido de que se establecerá el Tribunal Superior de Justicia, y el Consejo de la Judicatura designará a los jueces, que durarán seis años en su cargo y podrán ser ratificados previa evaluación pública. El Consejo de la Judicatura también hará la propuesta de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y serán ratificados por las dos terceras partes de los diputados del Congreso local. En la integración del poder judicial se garantizará la paridad de género. El Tribunal Superior de Justicia ejercerá el control de constitucionalidad,

convencionalidad y legalidad y protegerá y salvaguardará los derechos humanos y las garantías constitucionales. El Consejo de la Judicatura es un órgano del poder judicial dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión y sus resoluciones son definitivas e inatacables. El artículo 36 y 37 sostienen que el Tribunal Superior de Justicia contará con la Sala Constitucional, con siete magistrados, que será la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución Política local, y las acciones de inconstitucionalidad podrán ser interpuestas por el jefe de Gobierno, cuando menos el 30 por ciento de los diputados, el Fiscal General de Justicia, los partidos políticos en la materia electoral y los ciudadanos con al menos cinco mil firmas de personas inscritas en la lista nominal.

Otros artículos se refieren al Tribunal Electoral de la Ciudad de México; el Sistema de Justicia Laboral; el Tribunal de Justicia Administrativa, la seguridad ciudadana; la Fiscalía General de Justicia; las Fiscalías Especializadas; el Sistema de Justicia Penal; los organismos autónomos; el Consejo de Evaluación; la Comisión de Derechos Humanos; el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el Instituto Electoral, y el Instituto de Defensoría Pública, todos ellos de la Ciudad de México. Sobre estas instituciones se determina su integración y las facultades y atribuciones que les corresponden.

El artículo 52 está dedicado a las demarcaciones territoriales; sostiene que “Las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político administrativa de la Ciudad de México. Serán autónomas en su gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía”. Asimismo, se establecen las siguientes demarcaciones territoriales: 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, y sostiene que “las demarcaciones territoriales podrán ser modificadas en los términos establecidos en esta Constitución”.

El artículo 53 afirma que “las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años. Estarán dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales de las personas trabajadoras al servicio de las alcaldías y la Ciudad”. Más adelante se establecen las finalidades de las alcaldías, relativas a las labores de gobierno y administrativas y de participación ciudadana; se fijan los criterios para determinar el número de concejales, y se enumeran las materias en las que las alcaldías tendrán competencias.

El numeral 1 del inciso B del artículo 53 dice que “La administración pública de las alcaldías corresponde a los alcaldes y alcaldesas”, y se señalan sus atribuciones en materia de gobierno y régimen interior; obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos; movilidad, vía pública y espacios públicos; desarrollo económico y social; educación y cultura; asuntos jurídicos; rendición de cuentas, y seguridad ciudadana y protección civil. Asimismo, dice qué atribuciones deberán realizarse en forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad “u otras autoridades”, o bien en “forma subordinada” a dicho gobierno.

La fracción C del mismo artículo se refiere a los concejos y afirma 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 correspondiente a las demarcaciones territoriales, en los términos que señalen las leyes”, y añade que “Serán presididos por la persona titular de la alcaldía, y en ningún caso ejercerán funciones de gobierno y de administración pública”. Entre las atribuciones de los concejos figuran: discutir y aprobar, con el carácter de bandos, las propuestas que sobre disposiciones generales presente la persona titular de la alcaldía; aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones que enviarán al ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido al Congreso de la Ciudad; aprobar el programa de gobierno de la

alcaldía, así como otros programas específicos; emitir opinión respecto a los cambios de uso de suelo y construcciones; revisar el informe anual de la alcaldía y los informes parciales sobre el ejercicio del gasto público; opinar sobre la concesión de servicios públicos y sobre los convenios en los que participe la alcaldía; emitir su reglamento interno; nombrar comisiones de seguimiento para supervisar y evaluar las acciones de gobierno; convocar a la persona titular de la alcaldía y a las personas directivas de la administración a que concurran a rendir informes; solicitar la revisión de otorgamientos de licencias y permisos; convocar a las autoridades de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas de la demarcación, quienes podrán participar en el concejo con voz pero sin voto sobre asuntos que les conciernan; remitir a los órganos del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México los resultados del informe anual de la alcaldía solicitar a la contraloría interna de la alcaldía la revisión o supervisión de algún procedimiento administrativo; celebrar y presenciar audiencias públicas; supervisar y evaluar el desempeño de cualquier unidad administrativa, plan o programa de la alcaldía, y cuando se trate de obras de alto impacto en la demarcación podrán solicitar a la alcaldía convocar a los mecanismos de participación ciudadana previstos en la propia Constitución local.

Además, la Constitución local determina que “el consejo de alcaldes y alcaldesas se denominará Cabildo y funcionará como órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno de la Ciudad de México, y las personas titulares de las alcaldías. Sus decisiones serán por consenso y garantizará el cumplimiento de sus acuerdos”.

El Título Séptimo de la Constitución local lleva por título “Del carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos” y consta de un solo artículo, el 68, dedicado al régimen de capitalidad. Dice este artículo que “La Ciudad de México, en su carácter de capital de la República y sede de los Poderes de la Unión, garantizará las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales y, en el ámbito de sus competencias, brindará la colaboración que requiera la Federación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Este es, pues, el contenido básico de la Constitución Política de la Ciudad de México en materia del régimen interior de la entidad. Como puede apreciarse, la estructura y diseño del régimen interior de la Ciudad de México es prácticamente el mismo que el de los estados, salvo algunas diferencias explicables por el carácter de ésta de ser sede de los poderes federales. La semejanza es tal, que hace operativamente irrelevante la diferencia entre “libertad y soberanía” (de los estados) y “autonomía” (de la Ciudad de México). Aún más, la libertad, la autonomía y la soberanía en materia de régimen interior de las entidades federativas, según correspondan, parecen más formales que reales pues la estructura de este régimen interior está determinada por el texto de la Constitución federal, dejando sólo aspectos complementarios o secundarios a la decisión de los estados y la Ciudad de México.

IV.3 Conclusiones: ¿Autonomía de la Ciudad de México o tutela de la federación?

Larga es la historia del régimen de gobierno de la hoy Ciudad de México, desde la creación del Distrito Federal en 1824, hasta la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México en 2017. Durante el siglo XIX fue sometido a los vaivenes de las luchas entre centralistas y federalistas, entre conservadores y liberales, lo que lo llevó a aparecer y desaparecer sucesivamente, pero siempre se les negó a los habitantes del Distrito Federal el derecho a elegir a sus autoridades locales, salvo a las municipales, pero el régimen municipal del Distrito Federal también fue cancelado en 1928.

Bajo el pretexto de que el Distrito Federal tenía un régimen de excepción en el que gobernaban los poderes federales, el gobernante del Distrito Federal — entidad que administrativamente era equiparada a un departamento administrativo— era designado por el presidente de la República, y el primero, con el acuerdo del segundo, designaba a los titulares de las llamadas “delegaciones”. Las normas aplicables al Distrito Federal eran discutidas y aprobadas por las Cámaras del Congreso de la Unión.

Al ser cancelado el régimen municipal del Distrito Federal no hubo más instancias de representación local de los ciudadanos de la entidad, lo que los mantenía en una situación de menor goce de derechos políticos que los ciudadanos del resto de las entidades federativas. Fue sólo en 1987, 60 años después de la cancelación del régimen municipal que, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un órgano de representación con mínimas facultades, se inició un largo y sinuoso camino de ir abriendo a cuentagotas la democratización del régimen jurídico político del Distrito Federal. El proceso consistió en sucesivas reformas que ampliaron las facultades de la Asamblea de Representantes para convertirla en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se aprobó la figura de jefe de Gobierno y de jefes Delegacionales, electos por el voto popular. Sin embargo, prevalecía en la entidad un régimen de gobierno compartido entre los poderes federales y los órganos locales.

Sólo fue hasta la más reciente reforma al régimen del Distrito Federal, la de 2016-2017, que se reconoció autonomía a la hoy Ciudad de México en materia de su régimen interior; la Asamblea Legislativa se transformó en Congreso de la Ciudad de México y se integró al Constituyente Permanente, y se dotó a la entidad de una constitución local propia, la Constitución Política de la Ciudad de México.

Por ello es importante analizar el nuevo régimen de gobierno de la Ciudad de México y desentrañar su concepto articulador, el de autonomía. Sin embargo, el resultado de esta investigación es que la estructura y los aspectos fundamentales del nuevo régimen interior de la Ciudad de México están determinados por la Constitución federal y que la llamada “autonomía” sólo se ejerce dentro de los márgenes estrechos que son permitidos por la sobre determinación federal en esta materia. Pero esta circunstancia no sólo la padece la Ciudad de México, sino que es prácticamente la misma de los estados de la República, pues también la estructura de su régimen interno está determinada por la Constitución federal, no obstante que se les reconoce “libertad y soberanía” a los estados.

En conjunto, esta investigación sobre los regímenes constitucionales de las entidades federativas llega a la conclusión de que en materia de sus regímenes

interiores la federación, es decir, los poderes federales ejercen una tutela sobre los estados y la Ciudad de México, siendo éste un rasgo que caracteriza al federalismo mexicano, y no es menor.

Pero manteniendo esta conclusión básica, antes debemos enfrentar un contra argumento que no podemos dejar de lado, y se refiere al proceso legislativo de las reformas a la Constitución realizado por el llamado Constituyente Permanente en el que participan los estados y ahora también la Ciudad de México.

Se puede argüir que si bien las reformas a la Constitución, tanto las ya realizadas como las que se podrían realizar, son procesadas y aprobadas por los senadores que representan precisamente a los estados en el pacto federal y por los diputados federales que, si bien dice la Constitución representan a la nación, es también verdad que surgen de las entidades federativas. Además, las legislaturas de los estados y también ahora la de la Ciudad de México, tienen el derecho de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y, en caso de que se aprueben reformas constitucionales en el mismo, éstas deberán ser también aprobadas cuando menos por la mitad de las legislaturas de las entidades federativas. La conclusión sería que los estados y la Ciudad de México están presentes y participan en calidad de coautores de las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente. Por lo tanto, podría concluirse que el régimen interior que tienen los estados y la Ciudad de México es el régimen que las entidades federativas se han dado a sí mismas.

La anterior conclusión parece de una lógica impecable, sin embargo, debe considerarse no sólo a los procesos legislativos sino también una “variable interviniente”: el sistema político centralista y autoritario y su correspondiente sistema de partido hegemónico, que imperaron durante la mayor parte del siglo XX, y que dieron lugar a la Constitución de 1917 y a sus muy numerosas reformas acumuladas durante varias décadas. Si se toman en cuenta estas características del sistema político, se podrá concluir que a lo largo de los procesos legislativos la federación prácticamente tenía sometidas a las entidades federativas y que las Cámaras del Congreso de la Unión también sometían sus decisiones a la voluntad

del Presidente. Por lo tanto, un análisis de este tipo fortalecería la conclusión de la presente investigación: en materia de régimen interno de la Ciudad de México —y también del resto de las entidades federativas—, más que libertad, autonomía y soberanía de las entidades federativas, prevalece la tutela de la federación. Siendo así, no es difícil que continúen las tensiones entre la federación y las entidades federativas y que eventualmente se deba proceder a una reforma federalista de gran calado, y una reforma de este tipo sin duda deberá incorporar un capítulo sobre la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. (2016) integración por género y grupo parlamentario, Diputados, gobierno. Julio 10, 2018, sitio Web: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_genero_const.php
- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. (2017). Constitución Política de La Ciudad de México 2017. Diario Oficial de la federación.
- Asamblea Constituyente de México. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917*. Mayo 18, 2017, de Gobierno de México Sitio web: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>
- Asamblea Constituyente de México. (2009). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2009*. marzo 03, 2017, de Gobierno de México Sitio web: <http://www2.scjn.gob.mx/fi1-2009/Documentos/CONSTITUCI%C3%93N.pdf>

- Asamblea Constituyente de México. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017*. marzo 05, 2017, de Gobierno de México Sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Azcarate Patricio (1873). *Obras de Aristóteles, Política 3, 6 De la soberanía* segunda edición, Madrid
- Berlin, I. (2001). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Madrid, Alianza
- Bobbio Norberto. (2000). *Diccionario de política*, México.
- Bodin de Jouvenel, *La soberanía (1955)*, Madrid, Rialp.
- Brunner, Emil (2017) *El federalismo como forma de organización*. UNAM. México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf>
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007), *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra. México.
- Cansino César (2004). *El desafío democrático: la transformación del Estado en el México posautoritario*, México, Cuadernos de Metapolítica/Centro de Estudios de Política Comparada.
- Carreño Carlón José (1986). “La ciudad de México, 1521-1968”, en *Nota 22*, p. 29, *Nexos*.
- Cejudo Guillermo, M. (2007), *Para entender los gobiernos estatales en los “Estados Unidos Mexicanos*, Ediciones Nostra.
- Cotarelo García, Ramón (2009). *El estado de bienestar*, Tecnos, UNAM, Madrid.
- CPCDMX (2020). “Constitución Política de la Ciudad de México (2020)”, en *Gaceta Oficial de la Federación*, recuperado de la página: <https://www.consejeria.cdmx.gob.mx>
- CPECH (2019). *Constitución Política del Estado de Chihuahua*, recuperado el 20 de mayo del 2019 de: <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivos/Constitucion/actual.pdf>
- CPEM (2019). *Constitución Política del Estado de México*, recuperado el 20 de mayo del 2019 de:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>

CPEUM (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Congreso Constituyente, recuperado de la página:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Diario de Debates de la cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977.

Diario de Debates de la cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XXXII Legislatura, Julio-Agosto de 1928, año VI, periodo extraordinario, t. III, núm. 2

Díaz Alfaro Salomón. (1992). *El Distrito Federal Mexicano. Breve historia constitucional*. En estudios jurídicos en torno a la constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario, México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas.

Diccionario. (2018) Diccionario de definición de autonomía, junio 03, 2018, Sitio Web: <https://definicion.de/autonomia/>

Ebrard Casaubón, Marcelo (2011) *Semipresidencialismo en México, ¿salida al estancamiento del régimen?*, (coloquio del mismo nombre), EAPDF, Ciudad de México.

Eggers Lan, C. (1986). Platón. Diálogos IV. República (Introducción, traducción y notas). Madrid, Gredos.

Espinoza Toledo, Ricardo (1999) *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. INE. México.

Faya Viesca, Jacinto (1998), *El federalismo mexicano*, Porrúa. México.

González Bárcenas Facundo. (2016). “La reforma política de la ciudad de México. ¿Avances o retrocesos?”, en *Gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas en la Ciudad de México*. Ciudad de México: ITACA

González Bárcenas, Facundo (2011) *Las elecciones en México 1910-2000. Sistema político y elecciones*, (Tesis doctorado), doctorado en ciencias sociales, UAM Xochimilco.

González Casanova Pablo (1965), *La democracia en México*. México, ediciones Era

- González Madrid Miguel. (2007). *Federalismo vs. Autoritarismo*. En Tratado de Ciencia Política (pp. 153-182). Barcelona: ANTHROPOS
- Guillén López, Tonatiuh (2016) *Federalismo gobiernos locales y democracia*. INE. México.
- Hurtado, Javier (1999) *Sistemas de gobierno y democracia*. INE. México.
- INE (2017) Instituto Nacional Electoral 2017/06/16
- Instituto de Investigación de Tecnología Educativa (2004). *Teoría del Estado*, 2a. ed., Instituto de Investigación de Tecnología Educativa - Universidad Tecnológica de México, México
- Kant Immanuel (1996). "Groundwork of the Metaphysics of Morals", en *Practical Philosophy*. The Cambridge Edition to the Works of Immanuel Kant, trad. y ed. Por M.J. Gregor, Cambridge et. al: Cambridge Univ. Press, Madrid: Tecnos, 2005
- Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas, 1687-1910*, colección Dublán y Lozano, 40 vols, (1910) México, Imprenta de Comercio, t. IV.
- Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, del 13 de abril de 1917, (1917), *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana*, pp. 414 y 416.
- LOACDMX. (2018) Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México. Agosto 15, 2018. Sitio Web: http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_ORGANICA_ALCALDIAS_CDMX.pdf
- Mancera Espinoza Miguel Ángel. (2017). *a propósito de la promulgación de la constitución política de la ciudad de México*. Marzo 01, 2017, de Gobierno de la Ciudad de México Sitio web: <http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>
- Martinez Gil, Pablo (2006) *El municipio, la ciudad y el urbanismo*. UNAM. México. Pp. 199-224
- Merino Huerta, Mauricio (2016) *La participación ciudadana en la democracia*. INE. México.

- Pérez Rosales Laura. (1994), *La Organización de una gran capital: el gobierno de la ciudad de México entre 1824 y 1928* en el corazón de una nación independiente, t. III, Isabel Tovar (coord.) México (pp. 85-108) DDF-CNCA-UIA.
- Ramírez Millán, Jesús (2006) *El municipio libre. Derecho constitucional Sinaloense*. UNAM. México. Pp. 280-293
- Rodríguez Lozano Amador (1988), "El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia", en *Estudios jurídicos en el constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La constitución mexicana 70 años después*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, t. V.
- Santiago Castillo Javier (2003) *La reforma Política del Distrito Federal: avances y perspectivas*, en Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Schultze Rainer-Olaf (2006). "Democracia", en *Diccionario de Ciencia Política*, Xalapa.
- Sieckmann Jan-R. (2008). El Concepto de autonomía, en Cuadernos de Filosofía del Derecho, Universidad de Bamberg, DOXA, pp. 465-484
- Tena Ramírez Felipe, (1975), *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*, México, Porrúa.
- Verney, Douglas (1972) *Análisis de los sistemas políticos*. Edit. TECNOS, S.A. Madrid.
- Weber Max (2009). "El estado como un monopolio de la violencia", en *La política como vocación*, Alianza Editorial, pp. 83-84.

