



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Límites a la distribución y organización del poder político en la Constitución de la
Ciudad de México

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA

LUIS ENRIQUE PEREDA TREJO

TUTOR PRINCIPAL

Dr. Pablo de Larrañaga Monjaraz (IIJ-UNAM)

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

Dra. Alicia Ziccardi Contigiani (IIS-UNAM)

Dr. José María Serna de la Garza (IIJ-UNAM)

Dr. Daniel Armando Barceló Rojas (IIJ-UNAM)

Dr. Francisco Tortolero Cervantes (IIJ-UNAM)

Ciudad Universitaria, Ciudad de México

Mayo 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Para Luis Arturo, Valentina y María José,
esperando que esta obra los inspire a buscar nuevos retos.*

*Para Carla Beatriz,
con un agradecimiento que las palabras no saben describir.*

*Para mis padres,
deseando que, en algún grado, el esfuerzo haya valido la pena.*

AGRADECIMIENTOS

A lo largo de los años que duró este proyecto, e incluso antes de escribir el primer enunciado, tuve la inmensa fortuna de estar rodeado de buenas personas, algunas conocidas y otras perfectas extrañas, que me arroparon con generosidad, tiempo, conocimiento y paciencia. A todas ellas, mi profundo y permanente agradecimiento.

En larguísima lista de nombres a los que estoy impelido a agradecer, destacan cuatro: el Dr. Pablo de Larrañaga Monjaraz, quien aceptó a desde el primer instante, sin reticencias ni regateos, caminar junto conmigo este largo camino, poniendo al servicio del proyecto lo mejor de su conocimiento y visión crítica. El Dr. José María Serna de la Garza, toda una autoridad en materia de federalismo, quien con un desprendimiento inusual, compartió conmigo ideas, autores, eventos, libros, cuestionamientos y, cuando fue necesario, también soporte y palabras de aliento. La Dra. Alicia Ziccardi Contigiani, investigadora emérita del Sistema Nacional de Investigadores y una testigo cercanísima de la evolución de mi objeto de estudio: la Constitución de la Ciudad de México. Sus comentarios, sugerencias y aportaciones fueron indispensables para llegar a buen puerto. Desde su incorporación a este proyecto por invitación del Dr. Pablo de Larrañaga (otro de sus muchos aciertos), fue una profesora inigualable. Dispuesta a escuchar pacientemente mis ideas y explicaciones, pero contundente a la hora de sugerir o corregir. El Dr. Luis Daniel Vázquez Valencia, Jefe del Departamento de Posgrado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien me ayudó a superar los rezagos y escollos del camino con eficacia y prontitud. Su intervención fue definitoria. Una dicha haber construido mi tesis gracias a estas cuatro personas.

Agradezco también al Dr. Daniel Armando Barceló Rojas y al Dr. Francisco Tortolero Cervantes sus brillantes e inmediatas aportaciones, realizadas en dos momentos. El primero, de manera impersonal, desde la especializada e imprescindible bibliografía escrita por ellos, la cual marcó en mucho el camino de mi investigación. El segundo, a través de un acompañamiento franco, de esos que suceden sin mayores ceremoniales o protocolos, cuando aceptaron sumar su

conocimiento, experiencia y visión a la revisión de mi trabajo cuando solicité el examen de candidatura y en la versión final de mi tesis.

También es menester agradecer a quien, sin saberlo ni proponérselo, se convirtió en mi “madrina de doctorado”. Me refiero a la Dra. Ana María Zorrilla Noriega, quien el día menos pensado, a sugerencia del Dr. Jorge Cerdio (en ese entonces Jefe del Departamento de Derecho del ITAM), comió conmigo para “explicarme el proceso de admisión al Jurídicas”. Y de ahí en adelante, hasta la fecha, siguió unida a este proyecto. Siempre dispuesta a hacer una pausa en su saturado día para contestarme hasta la más pueril de las dudas, como si fuese la única actividad en su agenda. Talentosa y generosa, vi con mucho afecto como se convirtió en madre de dos hermosos bebés al tiempo que se titulaba del doctorado y se convirtió en la directora del Programa de la Licenciatura en Derecho de nuestro querido ITAM. Es una gran madrina que cumplió cabalmente un rol que nunca pidió, pero que yo agradezco enormemente.

Por supuesto, la lista de nombres es larga, porque este proyecto duró muchos años (podríamos decir que comenzó en agosto de 1995) y porque el cariño de profesores, compañeros, cómplices, amigos y familiares fue vasto. Un primer punto de inspiración y motivación vino de los doctores José Ramón Cossío Díaz, Jorge Arturo Cerdio Herrán, Ana Sofía Charvel Orozco y Valeria López Vela. La convicción de no cejar hasta contar con la satisfacción de la tarea cumplida se alimentó de la confianza y aliento de amigos y familiares, entre ellos, Samuel Martínez, Irma Aquino, Gabriel Mancera, Celia Flores, Arturo Ramos, Javier Martín Reyes, Susana Monserrat Gil Vilchis, Juan Manuel Pereda, Raúl Pereda, Andrea Pereda, Alejandra Pereda, Georgina Juárez, Juan Carlos Alonso Cardoso, Beatriz Hernández Sandoval, Marco Antonio Nambo, Lorena Vázquez Correa, Hugo Juárez, Francisco González, Graciela Galvany,

ÍNDICE

Introducción	11
Capítulo Primero. Marco conceptual para el análisis de las constituciones subnacionales	18
I. Aproximación al federalismo como un sistema normativo de distribución de competencias.	18
1.1. Elementos del federalismo como sistema normativo de distribución de competencias.	21
1.1.1. El rango constitucional de la fórmula de distribución de competencias.	21
1.1.2. Facultades exclusivas y residuales.	24
1.1.3. Facultades concurrentes.	27
1.2. Funciones del federalismo como sistema normativo de distribución de competencias	28
1.2.1. Experimentación	28
1.2.2. Encontrar equilibrios	31
2. Aproximación al federalismo como un mecanismo de control del poder	33
2.1. Elementos del federalismo como un mecanismo de control del poder	36
2.1.1. Descentralización	36
2.1.2. Elecciones	38
2.2. Funciones del federalismo como un mecanismo de control del poder	40

2.2.1. Subsidiariedad	40
3. Aproximación al federalismo como una forma de gobierno	44
3.1. Elementos del federalismo como una forma de gobierno	47
3.1.1. Autogobierno y gobierno compartido	47
3.1.2. Poderes subnacionales	49
3.2. Funciones del federalismo como una forma de gobierno	51
3.2.1. Diversidad	51
Capítulo Segundo. El constitucionalismo subnacional	54
1. Definición del constitucionalismo subnacional	54
1.2. Características del constitucionalismo subnacional	62
1.3. Funciones de las constituciones subnacionales	68
Capítulo Tercero. Federalismo y constitucionalismo subnacional en los Estados Unidos Mexicanos	72
1. Origen del federalismo en los Estados Unidos Mexicanos	72
1.1. Desarrollo del federalismo en los Estados Unidos Mexicanos	78
1.2. Características del federalismo en los Estados Unidos Mexicanos	82
1.2.1. El municipio	87

2. El constitucionalismo subnacional en los Estados Unidos Mexicanos	93
2.1. Aproximación al constitucionalismo subnacional desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	94
2.2. Aproximación al constitucionalismo subnacional desde la doctrina	99
2.3. Aproximación al constitucionalismo subnacional desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación	106
Capítulo Cuarto. El Distrito Federal en el federalismo mexicano	113
1. El Distrito Federal	113
1.1. Breve historia del Distrito Federal	116
1.1.1. Desde su creación hasta la pérdida de sus municipios	117
1.1.2. Los cimientos de la autonomía política	120
1.1.3. La desaparición del Distrito Federal y el nacimiento de la Ciudad de México	126
Capítulo Quinto. El Congreso Constituyente de la Ciudad de México	132
1. La reforma constitucional del 29 de enero de 2016 y sus artículos transitorios	132
2. El diseño e integración del Congreso Constituyente de la Ciudad de México	150
2.1. Lo adjetivo	151
2.1.1. El número de integrantes	151

2.1.2. La <i>sobre</i> y <i>sub</i> representación	152
2.1.3. Duplicidad de funciones	153
2.1.4. Honorario	154
2.1.5. Los independientes	155
2.1.6. Paridad de género	157
2.2. Lo sustantivo	159
2.2.1. La iniciativa del Jefe de Gobierno	159
Capítulo Sexto. Las innovaciones de la Constitución Política de la Ciudad de México	164
1. Lo aprobado por el constituyente de la Ciudad de México.	164
1.1. Parte dogmática	170
1.1.1. Carta de derechos	170
1.1.2. Pueblos y comunidades indígenas	175
1.2. Parte orgánica.	176
1.2.1. Servicios públicos	176
1.2.2. Coordinación interinstitucional	177
1.2.3. Finanzas públicas	179
1.2.4. Ciudadanía y rendición de cuentas	180

1.2.5. Justicia	186
1.2.6. Órganos constitucionales	186
1.2.7. Organización política	187
Capítulo Séptimo. El control de constitucionalidad sobre la Constitución de la Ciudad de México	191
1. Construyendo un criterio	191
2. La acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017	203
2.1. Apartado A ¿Puede la Ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos?	211
2.1.1. Autonomía y soberanía	214
2.2 Apartado B impugnaciones relacionadas con invasión de competencias	218
2.3. Apartado C impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores	225
2.4. Apartado D impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos	229
2.5. Apartado E impugnaciones relacionadas con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México	230
2.6. Apartado F impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México	231
Conclusiones	234
Bibliografía	240

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México	ACCDMX
Asamblea de Representantes del Distrito Federal	ARDF
Constitución Política de la Ciudad de México	CPCDMX
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	EGDF
Diario Oficial de la Federación	DOF
Distrito Federal	DF
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Procuraduría General de la República	PGR

INTRODUCCIÓN

Este trabajo parte de una afirmación verídica que, de ser convertida en cotidianidad, cambiaría la vida de la ciudadanía mexicana: las entidades federativas, incluida la Ciudad de México, no son entes subordinados a los poderes de la Unión, ni las constituciones políticas subnacionales tienen que emular, duplicar o replicar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las entidades federativas tienen, eso sí, que acatar el pacto federal. Las constituciones subnacionales no deben de violentar el contenido de la Constitución General de la República, por lo que solo pueden “moverse” dentro de los linderos marcados por ésta. Pero este límite no es sinónimo de poco “terreno”, por el contrario, gracias a la llamada cláusula residual, representa un gran campo fértil de decisión política soberana de los estados de la República y la autonomía de la Ciudad de México. En pocas palabras: dentro de nuestro marco constitucional, las entidades subnacionales tienen a su alcance un amplísimo e inédito mosaico de opciones de organización, distribución y ejecución de su poder político, en beneficio de sus ciudadanos.

El lector de esta tesis encontrará que tomo como punto de partida a la Ciudad de México, única entidad federativa mexicana con una nueva constitución política en lo que va del siglo XXI, la cual cuenta con una naturaleza jurídica que permite arribar a conclusiones que son igualmente válidas para el resto de las entidades federativas y sus constituciones.

El propósito de los dos primeros capítulos es construir y sostener una teoría del Derecho Constitucional Subnacional en los Estados Unidos Mexicanos. Esta teoría busca ser construida en concordancia con nuestras normas constitucionales en materia de federalismo y nuestro régimen de protección de derechos políticos. Para llegar a dicha teoría es necesario, en primer lugar, explicar qué es el federalismo, cómo es el federalismo de nuestro país y por qué es el marco desde el cual el constitucionalismo subnacional debe de ser explicado. Y, en segundo lugar, qué es el constitucionalismo subnacional y cuáles son sus características y funciones. Una vez hecho esto se podrán hacer propuestas para enriquecer al

constitucionalismo subnacional y traducirlo en un esquema de gobierno para las entidades federativas que permita una distribución y organización del poder político *ad hoc* a esa comunidad, sin violar el pacto federal ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Explicar qué es el federalismo no es una actividad unívoca. Las ideas políticas que versan respecto la organización de la vida en comunidad (como es el caso del federalismo) pueden ser estudiadas desde diferentes puntos de vista, dependiendo de la característica que se busque enfatizar (autoritarias, democráticas, monárquicas, populares, rígidas, flexibles, etc.); además, atendiendo a su tiempo y su circunstancia las mismas ideas políticas pueden ser entendidas de distintas maneras. Y justo eso es lo que sucede con el federalismo el cual puede ser estudiado desde varias perspectivas (histórica, sociológica, jurídica, política, económica, etc.) y en distintos momentos (la Grecia del Siglo V a.C., los Estados Unidos de América de 1787, la Unión Europea de 2000 o México del Siglo XXI). Es por esto que, en la construcción del marco conceptual que me permita arriba a un concepto del constitucionalismo subnacional utilizo una visión jurídica para analizar el federalismo, primero, como un sistema normativo de distribución de competencias, después como un mecanismo de control del poder y, finalmente, como una forma de gobierno. Estas tres aproximaciones no son monolíticas, esto es, tienen vasos comunicantes entre ellas simplemente porque los Estados que adoptan al federalismo lo hacen integralmente y no solo como “una forma de gobierno, pero no como un sistema normativo de competencias” o “como un mecanismo de control del poder, pero no como una forma de gobierno”. Es por eso que conceptos vinculados al federalismo como *autonomía*, *descentralización*, *soberanía*, *conurrencia* y *facultades exclusivas* pueden ser leídas desde las tres aproximaciones, pero se ilustran mejor desde una de ellas. En otras palabras, esta aproximación segmentada es útil porque permite la comprensión del federalismo de manera más sencilla, la cual llevará, en el capítulo segundo, a un concepto de constitucionalismo subnacional sobre el cual pueda elaborar en el resto de los capítulos de esta tesis. Además, utilizo estas aproximaciones porque son lo suficientemente generales como para permitir la entrada de distintas características relevantes (por ejemplo, la protección que se le da a los derechos humanos o la

manera en la que la vida democrática es fomentada desde el Estado) sin perder su carácter aglutinador y además permiten la aproximación al objeto de estudio desde una perspectiva exclusivamente teórica, lo cual significa superar las problemáticas propias de tiempo, modo y lugar vinculadas a las realidades de cada comunidad, las cuales podrían distorsionar la lectura de las ideas políticas y confundir lo posible con lo existente.

En el capítulo tres, encamino la discusión hacia el caso mexicano. Aquí estudio el federalismo mexicano a partir de su adopción, desarrollo y características particulares, las cuales ciertamente lo distinguen de su contraparte norteamericana y le dan su propio *ethos*, el cual es fundamental para entender la construcción que desde ahí se hace de un derecho constitucional local. Este análisis permite sostener que la adopción de nuestro federalismo fue una decisión consiente y no un irremediable resultado político de la inercia, y esto da lugar a entenderlo mejor, tanto en sus aciertos como en sus falencias, pero sobre todo permite comenzar a contestar la pregunta “¿Por qué el constitucionalismo subnacional mexicano es así?”. Hago una aproximación al constitucionalismo subnacional mexicano desde tres flancos: la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (o como se refiere a ella el propio artículo 76 constitucional, fracción VI: Constitución General de la República), la doctrina y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Uno de los propósitos de esta triple aproximación es evidenciar para comprender y de ahí revertir la, casi, inverosímil ausencia de un esfuerzo institucional para construir, estudiar, enseñar, controvertir y ejercer el derecho constitucional subnacional como algo más que un “subproducto” del Derecho Constitucional de ámbito federal. Las comunidades locales tienen un enorme potencial de lograr una mejor distribución y organización del poder político ejercido por ellas y traducirlo en mejores condiciones de vida comunitaria. En este sentido la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) parece dar un paso hacia adelante.

Continuando con una aproximación teórica al objeto de estudio, en el cuarto capítulo coloco en el centro de la mesa de análisis a la Ciudad de México. ¿Por qué tomar al otrora Distrito Federal como el eje en torno al cual gira el resto de mi

investigación? Esta pregunta acepta varias respuestas, pero todas ellas pasan por reconocer que desde 1824 el territorio que hoy ocupa la Ciudad de México ha sido el centro político del país y que la Ciudad de México es la única entidad federativa que cuenta con una constitución local elaborada después de la importante reforma en materia de derechos humanos de 2011 y la consiguiente Décima Época del Semanario Judicial de la Federación. Eso, aunado a que la Ciudad de México también es la capital de la federación, el asiento de los poderes federales y la metrópoli más grande del país, la hacen un objeto de estudio muy atractivo. Además, dada la naturaleza político-jurídica de las entidades federativas, mucho de lo afirmado para la constitución local de esta entidad federativa es particular, es aplicable por extensión para el resto de las constituciones subnacionales del país. Pese a su historia política, o quizá gracias a ella, la Ciudad de México hizo lo que ninguna otra entidad federativa ha hecho desde 1917, se dio una constitución política sin seguir el patrón marcado por la Constitución General de la República. En medio de un acuerdo político que fungió como detonador de la reforma constitucional de 2016, el cual concluyó el ciclo de vida del Distrito Federal y dio acta de nacimiento a la Ciudad de México, el constituyente capitalino logró pensar fuera de la caja, pero dentro del pacto federal. Los redactores de la constitución local tuvieron visión y capacidad para no seguir moldes, pero sí aspiraciones; no recorrieron el camino andado ya en 31 momentos distintos, pero sí abrieron brecha. El resultado: acuerdos políticos traducidos en normas, mecanismos e instituciones jurídicas pensadas para su respectiva comunidad, lo cual permite albergar la hipótesis de que esta Constitución subnacional fundamentará una distribución y organización del poder político local *ad hoc* para su comunidad. Poder político que tiene un impacto inmediato en la cotidianidad comunitaria, lo cual no es poca cosa. Lo anterior es otra forma de decir que el poder político local es el primero que disfruta, o padece, según sea el caso, cada uno de los habitantes de nuestra república federal.

El capítulo quinto está enfocado a entender el diseño y funcionamiento de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (ACCDMX) porque, si es verdad que origen es destino, al explicar el mecanismo *sui generis* de integración de la

asamblea que aprobaría la primera constitución política de la capital del país y al evidenciar tanto la intervención de un poder federal constituido en las decisiones de un poder local constituyente (como por ejemplo el componente de designación que acotó la elección de los asambleístas y las fechas perentorias para decidir) como el monopolio de la iniciativa detonadora de la nueva constitución, entonces se entenderá más fácilmente las características del resultado final. La ACCDMX no fue accidente, pero su trabajo sí fue accidentado, y en más de una ocasión varios de sus integrantes dudaron de que alcanzarían la meta impuesta desde el llamado *constituyente permanente*. Y, sin embargo, se pudo. Se concluyó a tiempo y el resultado fue atípico. ¿Cómo fue esto posible? En la ACCDMX confluyeron algunas personas que simultáneamente tenían un escaño en el Senado. ¿No era esto inconstitucional?, y de no serlo ¿A cuál de los 2 órganos colegiados dieron prioridad? También hubo personas con nula experiencia parlamentaria y personas con una trayectoria legislativa de décadas y todas ellas trabajaron bajo el peso o el cobijo, según sea el punto de vista, de una única iniciativa por mandato constitucional. ¿En la redacción de la CPCDMX hubo discusión o dictado? En la elección de los asambleístas constituyentes no hubo distritos uninominales, sino una única lista de representación proporcional. También se pretendió fomentar la participación de candidatos ciudadanos independientes y la paridad de género, aunque las reglas no necesariamente facilitaban alcanzar esa pretensión. ¿Sumó esto al resultado final? A partir de estas respuestas se logra tener una imagen más nítida de cómo fue el proceso de redacción de la más nueva constitución subnacional de este país, y con ello una mejor comprensión de lo sustantivamente relevante a la hora de escribir un nuevo texto constitucional subnacional.

Después de haber analizado al órgano creador, toca el turno de analizar lo creado. Es por esto que el siguiente capítulo, el sexto, es el compendio de lo nuevo. Aquí es donde presento sin edulcorar ni vilipendiar las innovaciones de la CPCDMX, que no son pocas. Desde este capítulo enlisto y explico aquellas redacciones de instituciones y derechos que no aparecen, porque no existen, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El capítulo está dedicado a identificar dónde el constituyente local decidió construir en terreno inexplorado, donde se

atrevió a escribir sobre una hoja en blanco y no simplemente a adaptar lo que ya existía en la Constitución del país. Por supuesto, la Constitución de la Ciudad de México no es una invención producto de la espontaneidad, es la suma de propuestas y análisis que vienen desde distintos nodos emisores: academia, cultura, activismo, litigio estratégico, experiencia internacional, literatura, sociología, antropología, derecho, urbanismo, etc. Hubo en el constituyente local la prudencia y el esmero para introducir en el texto subnacional los aprendizajes, algunos producto de la falta de técnica legislativa del llamado constituyente permanente de la Constituyen General de la República por ejemplo, sistematizar y ordenar a los órganos constitucionales autónomos. Pero también hubo el arrojo para dar un salto más allá y poner por primera vez en un texto constitucional el derecho a la ciudadanía o a la buena administración pública, o la obligación del poder político de establecer audiencias públicas deliberativas o de establecer un congreso constituido 50% por el principio de mayoría relativa y 50% por el principio de representación proporcional, por mencionar solo unos de los botones de muestra más visibles en lo que se refiere a la distribución y organización del poder político.

En el séptimo y último capítulo de esta tesis, cierro el círculo de mi investigación respecto del único texto constitucional mexicano escrito después de la trascendental reforma de derechos humanos de 2011 y la consiguiente Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, identificando el resultado de la revisión que con motivo de los distintos instrumentos de control de constitucionalidad que se presentaron en contra de la CPCDMX hizo la SCJN, algunos de ellos presentados incluso por algunos de los autores del texto constitucional impugnado. Los hallazgos son claros. Se puede coincidir o no con el proceso de creación de la constitución capitalina. También se puede expresar agrado o desagrado por la estructura que el constituyente local decidió darle a su creación. Y, por supuesto, se puede opinar respecto la utilidad o inutilidad de un texto constitucional subnacional como el de la Ciudad de México. Pero lo que no es controvertible es que el trabajo final de la ACCDMX es, esencialmente, constitucional. La mayoría del texto constitucional subnacional que fue impugnado a través de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad se

mantuvo; es decir, resistió el escrutinio del tribunal constitucional del país. Esto último es la mayor aportación de esta constitución local: se puede innovar, en no pocos aspectos, desde los congresos locales en búsqueda de nuevos esquemas de distribución y organización del poder político.

Finalmente, por favor tómese nota de tres acotaciones: a) En este trabajo utilizaré la palabra *Estado* (con mayúscula) como sinónimo de *país* y la palabra *estado* (con minúscula) para referirme a una entidad federativa, es decir el componente subnacional de un Estado federal. b) Utilizaré el nombre de *Estados Unidos Mexicanos* y no solamente *México* por dos motivos: 1. Es el nombre oficial de nuestro país y 2. Es una forma de comenzar a marcar mi posición respecto de qué clase de federalismo prevé nuestro texto constitucional. c) Utilizaré indistintamente los conceptos de constitucionalismo estatal y constitucionalismo subnacional. Los dos conceptos hacen referencia a lo mismo: a las constituciones de las entidades federativas. El uso de ambos encuentra soporte en la bibliografía jurídica nacional e internacional, como se podrá ver a lo largo de este trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LAS CONSTITUCIONES SUBNACIONALES

I. Aproximación al federalismo como un sistema normativo de distribución de competencias

En la distribución competencial de tipo federal, nos dice José María Serna de la Garza, conviven dos ámbitos constitucionales distintos, pero articulados: el de la constitución política nacional, la cual es de observancia obligatoria para todas las autoridades de ese país y el de las constituciones de las entidades subnacionales que conforman a la federación. “Por un lado, existe un nivel constitucional general, que define el ámbito dentro del cual se han de mover tanto los órganos federales como los órganos estatales. Por otro, existe un nivel constitucional local, subordinado al primero, pero que dentro de los límites definidos por aquél tiene libertad de acción y de expansión”¹. Esta afirmación es coincidente con Elliot Bulmer² cuando éste afirma que el federalismo es un sistema de gobierno que establece una división de poderes especificada constitucionalmente entre diferentes *ámbitos*³ de gobierno. Por lo general hay dos ámbitos principales, uno nacional,

¹ Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2016, p. 128.

² Bulmer, Elliot, *Federalism*, Suecia, International IDEA, 2017, p. 4.

³ Aquí una oportuna precisión: Robert F. Williams, Alan Tarr, Werner Reutter, Patricia Popelier, Jonathan L Marshfield, Elliot Bulmer, Kathy L. Brock, Maxwell A. Cameron, entre otros autores, utilizan en las obras citadas en este capítulo la palabra *level* para distinguir entre gobiernos federales y locales, la cual puede ser traducida al español como *nivel*, por lo que una traducción literal llevaría a utilizar la expresión *niveles de gobierno*; sin embargo de una lectura armónica de la tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL, así como de las tesis con número de registro digital del Semanario Judicial de la Federación 2020385, 2003082, 165251, 165846, 170900, 172343 y 190712 considero que utilizar el concepto *ámbito* para referirme a los distintos espacios de gobierno que interactúan en los Estados Unidos Mexicanos ayuda a eliminar la idea de subordinación de los municipios hacia los estados y de éstos hacia la federación, además de ser preciso y acorde con el lenguaje de la teoría del Estado, por lo que en lugar de utilizar *niveles de gobierno* utilizaré *ámbitos de gobierno*.

central o federal y un ámbito estatal, provincial o regional pero siempre subnacional. En este mismo sentido, Robert A. Dahl⁴ define el federalismo como un sistema en el que algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades locales y están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas.

Es así como, desde esta aproximación, el federalismo puede ser explicado como una decisión política articulada por un sistema normativo de fuente constitucional⁵ que permite determinar el ámbito de gobierno responsable de conocer y atender las materias que dan sustancia a la actividad legislativa, judicial o administrativa del Estado. En otras palabras, gracias a un conjunto de normas constitucionales cuyo objetivo es la distribución de competencias, el federalismo permite identificar dentro de los ámbitos de gobierno disponibles al interior de cada Estado aquellos facultados para legislar, juzgar o administrar determinadas materias. En las repúblicas federales existe la constante de por lo menos dos tipos diferentes de ámbitos de gobierno: uno nacional y el otro una pluralidad de subnacionales (provincias, estados, regiones, entidades, comunidades, cantones, etc.). Esta distribución normativa nos lleva a hablar de facultades exclusivas⁶,

⁴ Dahl, Robert A., *Federalism and the Democratic Process*, EUA, NOMOS: American Society for Political and Legal Philosophy, 1983, vol. 25, p. 95.

⁵ Esto es cierto incluso en organizaciones políticas donde existe un cuerpo normativo de carácter internacional, como en el caso de la Unión Europea. En su texto *Subnational multilevel constitutionalism*, Patricia Popelier afirma que el constitucionalismo subnacional no está definido solo por el poder de las autoridades locales de adoptar su propia constitución subnacional, sino también por su poder de definir su posición en relación con otras capas de autoridad, como es el caso de las autoridades internacionales, sobre todo en un contexto donde “las capas” internacionales han sido fortalecidas hasta crear una súper-estructura; tal es el caso de la Unión Europea y, por ejemplo, su influencia en las normas subnacionales de Alemania y Bélgica. Sin embargo, Popelier afirma que, en cualquier caso, la influencia de normas internacionales en el constitucionalismo subnacional solo es posible a partir del reconocimiento autorizado desde la constitución federal. *Cfr.* Popelier, Patricia, “Subnational multilevel constitutionalism”, *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2014, vol. 6, núm. 2.

⁶ Este concepto es utilizado, entre otros, por Alan Tarr y Werner Vandenbruwaene en Tarr, G. Alan, *Explaining sub-national constitutional space*, EUA, Penn State Law Review, 2010, vol. 115, p. 1138 y Vandenbruwaene, Werner, “What Scope for Subnational Autonomy: The Issue of the Legal Enforcement of the Principle of Subsidiarity”, *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2014, vol. 6, núm. 2, p. 64.

facultades residuales⁷ o cláusulas de competencias residuales⁸ y facultades concurrentes⁹; los cuales son conceptos que están respaldados por mecanismos normativos sustentados en pactos federales¹⁰ que dan respuesta a una pregunta muy sencilla de formular, pero de gran impacto para los ciudadanos: *¿A cuál ámbito de gobierno pertenece la autoridad pública encargada de proporcionar “x” bien o servicio público?*, interrogante que puede ser parafraseada en lenguaje ciudadano como *¿Quién hace qué?*, donde el *quién* es el ámbito de gobierno y el *qué* es el bien o servicio público en cuestión¹¹. Por supuesto esto puede ser desglosado en preguntas más puntuales como *¿Cuál autoridad es la encargada de proveer seguridad nacional y cuál seguridad pública? ¿A cuál autoridad le exijo un aeropuerto internacional y a cuál un parque público iluminado? ¿Cuál autoridad debe emitir el papel moneda circulante y cuál mi licencia de conducir? ¿Cuál autoridad*

⁷ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 14 y Tarr, G. Alan, *Explaining sub-national constitutional space*, EUA, Penn State Law Review, 2010, vol. 115, p. 1133.

⁸ Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2016, p. 63.

⁹ Tarr, G. Alan, *op. cit.*, p. 1139.

¹⁰ De acuerdo con la Enciclopedia Británica, el origen moderno del concepto *Pacto Federal* puede ser rastreado hasta la constitución suiza de 1815 (Britannica, The Editors of Encyclopaedia. "Sonderbund". Encyclopedia Britannica, 9 Feb. 2011, <https://www.britannica.com/topic/Sonderbund-Swiss-political-organization>, consultado el 22 de diciembre de 2022). También es un concepto incluido en los artículos 2 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ampliamente utilizado por distintos autores, por ejemplo: Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2016, p. 9.; Ziccardi Contigiani, Alicia, *Las Ciudades y la Cuestión Social*, Ecuador, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, 2009, p. 23, e incluso retomado por documentos oficiales, como el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, en su apartado 3.8.1 *Esencia compensatoria del Pacto Federal* y tesis jurisprudenciales como la P./J. 69/2001 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Mayo, 2001, página 786, registro digital 189542, VOTACIÓN DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS DIPUTADOS LOCALES PARA APROBAR LEYES O DECRETOS. EL ARTÍCULO 44 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL, QUE ESTABLECE DICHO SISTEMA, NO PUGNA CON EL PACTO FEDERAL.

¹¹ En el párrafo 173 de la sentencia que resuelve la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 la SCJN afirma que “hoy tenemos un federalismo que ya no sólo se rige por el binomio de facultades expresas residuales y las muy contadas competencias concurrentes o coincidentes, sino que se han adoptado toda una serie de sistemas de distribución de facultades con reglas, principios, tipologías y mecanismos de muy distinta naturaleza y complejidad”. Por lo que, además de *facultades expresas* y *residuales*, una discusión educada respecto el Federalismo Mexicano también debería de incluir conceptos como *facultades implícitas*; *prohibiciones absolutas* y *relativas*; *facultades concurrentes*; *legislación única, distributiva y de coordinación*; *sistemas nacionales con leyes generales*; *legislación de armonización u homologación*, y *atribuciones compartidas*.

es la encargada de proporcionarme salud y educación? Obviamente cada respuesta es relevante porque, entre otras cosas, implica la posible vinculación a una *rendición de cuentas*¹² de las autoridades hacia la ciudadanía.

En esta tónica, la materia fiscal es un buen ejemplo de funcionamiento y convivencia de los distintos ámbitos de gobierno dentro del Estado federal. En opinión de Francisco Tortolero Cervantes “Los estados y la nación, por separado, cuentan con atribuciones propias (por ejemplo, para allegarse de recursos fiscales). Con ello se crean dos esferas o niveles de administración: una estatal y otra federal, que deben funcionar independientes entre sí”¹³, donde habrá una misma materia, la fiscal, pero distintas maneras de entenderla y ejecutarla de acuerdo con la realidad de cada comunidad (por ejemplo, capacidad contributiva o actividad gravable) permitiendo, al menos teóricamente, beneficios recaudatorios para el ámbito local y el federal¹⁴. La materia fiscal no es el único ejemplo, la materia civil también ayuda a entender el federalismo. Cada comunidad legisla sus instituciones sociales en relación con sus valores y principios, dándose sus propias normas jurídicas, pero sin violar el pacto federal, como por ejemplo el respeto a los derechos humanos. Dando como resultado que el código civil de una entidad subnacional sea distinto al de sus vecinos, sin que se pueda afirmar que uno de ellos es incorrecto.

1.1. Elementos del federalismo como sistema normativo de distribución de competencias

1.1.1. El rango constitucional de la fórmula de distribución de competencias

¹² Cfr. López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, IJ, p. 2, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>

¹³ Barceló Rojas, Daniel *et al.*, “El Federalismo Mexicano Actual”, *Manual de Derecho Constitucional*, México, FCE, 2018, p. 243

¹⁴ Para una breve introducción al federalismo fiscal en México *cfr.* Rabell García, Enrique “El enfrentamiento fiscal en México”, en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*, México, UNAM, IJ, 2022, pp. 364 – 370.

El primer elemento que debemos considerar desde esta aproximación al federalismo es la jerarquía o rango constitucional de la norma que establece la fórmula de distribución de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno, ya que a partir de este rango autores como José María Serna de la Garza¹⁵ identifican algunas de las características comunes de los Estados federales.

La primera de estas características es que esta jerarquía significa que la fórmula de distribución de competencias no puede ser modificada por una decisión del legislador ordinario, sino que se requiere de un proceso de reforma agravado para realizarle cualquier cambio formal, con independencia de que en la votación de dicha reforma no participen directamente las unidades subnacionales (por ejemplo Alemania, Austria, Bélgica, Argentina, Sudáfrica, Brasil, Venezuela¹⁶) o, por el contrario, sí tengan una participación directa en la votación (es el caso de Estados Unidos, Nigeria, Rusia, India, Canadá, Australia, Suiza y nuestro país¹⁷). Aquí dos ejemplos puntuales: las cláusulas de distribución de competencias tanto en la constitución norteamericana (ubicada en su Décima Enmienda) como en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (ubicada en el artículo 124) no pueden ser modificadas por sus respectivos congresos federales, toda vez que el proceso de reforma constitucional va más allá de sus atribuciones, por lo que deben de poner en operación el procedimiento establecido en los artículos 5 y 124, respectivamente. Dichos artículos establecen un procedimiento agravado que, por lo menos en teoría, no es sencillo de conseguir (en el caso norteamericano es mucho más verídico que en el caso mexicano). Otros ejemplos de procesos de reforma constitucional agravados en comparación con el proceso legislativo ordinario son Francia (artículo 89 constitucional), Italia (artículo 138 constitucional), España (artículo 167 constitucional) y Chile (artículo 127 constitucional).

¹⁵ Serna de la Garza, José María, "Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas", en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (Coord.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, IIJ, 2016, p. 323

¹⁶ Groppi, Tania, "La Reforma Constitucional en los Estados Federales entre pluralismo territorial y no territorial", en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Federalismo y regionalismo*, México, IIJ, 2016, p. 199.

¹⁷ *Ibidem*, p. 200.

Una segunda característica común a los Estados federales es que la jerarquía constitucional también implica que toda violación al esquema de distribución de competencias es por definición una violación constitucional, la cual tendrá que ser resuelta a través de un mecanismo de control de constitucionalidad, ya sea de competencia de un órgano jurisdiccional o uno de naturaleza política, en un esquema concentrado¹⁸ (modelo europeo) o difuso¹⁹ (modelo norteamericano).

Tercera, cuando el sistema de justicia constitucional conoce de una violación constitucional, la fórmula de distribución de competencias resultante de la inevitable interpretación realizada por el órgano de decisión puede cambiar las reglas hasta ese momento pactadas para distribución de competencias²⁰. Obviamente la complejidad o sencillez de las fórmulas de distribución de competencias, permite otorgar o negar mayor flexibilidad al sistema en su conjunto. De nuevo José María Serna de la Garza: “La flexibilidad en un sistema federal permite y estimula la cooperación, la acción conjunta y coordinada, además de que hace posible compartir tramos de políticas públicas, de manera simultánea o sucesiva”²¹.

A modo de paréntesis es oportuno señalar que aunque una característica propia de las cláusulas de distribución de competencias con rango constitucional es la creación de listas estáticas gracias a las cuales los ámbitos federal y estatal solo conocen de las materias incluidas en su respectiva lista, y de ninguna otra, por lo que cualquier modificación de esas listas, incluso las que distribuyen facultades concurrentes, implica una reforma constitucional, estas cláusulas de rango constitucional no son la única opción. Para atajar las necesidades de sociedades cambiantes y circunstancias políticas variables, algunos sistemas federales prevén

¹⁸ Brewer-Carías, Allan R., “Control de constitucionalidad concentrado”, en Ferrer Mac-Gregor *et. al.* (Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, IIJ, 2017, p.227.

¹⁹ *Ibidem*, p.231.

²⁰ A modo de ejemplo léase la tesis P./J. 141/2001 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV, enero 2002, p. 1038, registro digital 187995: EDUCACIÓN. LA FACULTAD DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ESA FUNCIÓN SOCIAL NO ES ILIMITADA. Funciona como ejemplo porque la constitución no decía nada respecto de si la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de educación era limitada o ilimitada; la decisión de los límites fue producto de una interpretación normativa realizada por el órgano jurisdiccional.

²¹ Serna de la Garza, José María, “Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas”, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (Coord.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, IIJ, 2016, p. 323.

la transferencia limitada de poderes por medios legales entre los ámbitos de gobierno. Para ilustrar esto los artículos 249 y 252 de la Constitución India sirven de ejemplo²²: La cámara alta del parlamento (que es elegida indirectamente por las legislaturas estatales) puede, por mayoría de dos tercios, aprobar una resolución que autorice al parlamento a legislar con respecto a los asuntos de la lista de facultades estatales, ampliando así, casi sin límites, la alcance del poder legislativo central; sin embargo, dicha resolución permanece en vigor solo por un año (pero puede ser renovada indefinidamente), y las leyes promulgadas bajo esta disposición caducan seis meses después del final del período durante el cual la resolución está en vigor (artículo 249 de la Constitución India), y dos o más estados pueden, mediante resoluciones de sus legislaturas estatales, conferir poderes que figuran en la lista de facultades estatales al parlamento central, que por lo tanto está facultado, de forma permanente, para regular ese asunto, en relación con esos estados, mediante medios de la legislación nacional (artículo 252 de la Constitución India).

1.1.2. Facultades exclusivas y residuales

El resultado inmediato de la adopción de un sistema federal para la distribución de competencias es la existencia de distintas comunidades que ejercen un margen propio de decisión -a veces concedido²³, a veces reconocido²⁴, pero siempre garantizado constitucionalmente- respecto de ciertas materias de particular importancia para cada una de ellas, a la par que forman parte de una unión federal más amplia a través de la cual se ejercen poderes y responsabilidades compartidos

²² Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 15

²³ Elliot Bulmer le llama federalismo de eficiencia (*Efficiency federalism*) *cfr.* Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 4; mientras que Alfred C. Stepan le llama federalismo de sostenimiento (*Holding-Together*) y Alan Tarr le llama federalismo de transferencia (*devolutionary federal systems*). *Cfr.* Stepan, Alfred C., *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, EUA, Journal of Democracy, 1999, vol. 10, no. 4, pp. 19-34 y Tarr, G. Alan, *Explaining sub-national constitutional space*, EUA, Penn State Law Review, 2010, vol., 115, pp. 1133-1149, respectivamente.

²⁴ Elliot Bulmer le llama federalismo de identidad (*Identity federalism*) *cfr.* Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 4; mientras que Alfred C. Stepan le llama federalismo de reunión (*Coming-Together*) y Alan Tarr le llama federalismo de agregación (*aggregative federal systems*) *Cfr.* Stepan, Alfred C., *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, EUA, Journal of Democracy, 1999, vol., 10, no. 4, pp. 19-34 y Tarr, G. Alan, *Explaining sub-national constitutional space*, EUA, Penn State Law Review, vol. 115, 2010, pp. 1133-1149, respectivamente.

sobre asuntos de interés común. Por supuesto lo anterior implica dar respuesta a la pregunta *¿A cuál ámbito de gobierno pertenece la autoridad pública encargada de proporcionar “x” bien o servicio público?*, o en su versión de lenguaje ciudadano *¿Quién hace qué?*, y el primer paso para ello es la determinación de una lista de facultades exclusivas (enumeradas) la cual especifica en el texto constitucional la autoridad competente para conocer de determinadas materias. Esta idea fue construida por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay.

“Frente a la idea de que federalismo implica un poder centralizado y hegemónico, con competencias meramente residuales en manos de los estados, se defiende una cuidadosa como compleja distinción de tres tipos de competencias: 1) competencias exclusivas de la Unión, 2) competencias exclusivas de los estados, 3) competencias compartidas entre la Unión y los estados”²⁵.

En varias constituciones federales las facultades enumeradas y asignadas de manera exclusiva a un ámbito de gobierno con exclusión de resto son otorgadas al ámbito federal, tal es el caso de Argentina²⁶, Australia, Pakistán, Estados Unidos y nuestro propio país. En estos países la lógica de asignación persigue la idea de que el ámbito federal se encargue de aquellas tareas que garantizan la cohesión y protegen la continuidad del pacto federal, como por ejemplo la defensa de las fronteras, la representación del Estado en la comunidad internacional, la emisión de papel moneda, etc. Sin embargo, dado que resulta imposible prever toda la gama de situaciones en las que será necesario contestar a la pregunta *¿Quién hace qué?* porque las relaciones sociales evolucionan y la nueva tecnología crea nuevas situaciones de conflicto y con ello nuevas dinámicas sociales desconocidas al momento de constituir un determinado pacto federal, las normas constitucionales también debe especificar en cuáles autoridades descansan las facultades residuales, es decir, aquellas que no están enumeradas específicamente para un ámbito de manera exclusiva. Entre los ejemplos de cláusulas de distribución de

²⁵ Hamilton, Alexander *et. al.*, *El Federalista*, Máiz, Ramón (ed.), España, Akal, 2015, p. 32.

²⁶ Cfr. Ramírez Calvo, Ricardo, “Sub-National Constitutionalism in Argentina. An Overview”, *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2012, vol. 4, p. 127.

facultades residuales podemos mencionar²⁷ los artículos 124 de la Constitución Mexicana, 121 de la Constitución Argentina, 52 de la Constitución Etíope, 25 de la Constitución Brasileña, 91 de la Constitución Canadiense²⁸ y la Décima Enmienda de la Constitución Norteamericana.

De acuerdo con Elliot Bulmer²⁹, en las federaciones denominadas *Coming-Together* los poderes residuales suelen ser retenidos por los estados o provincias constituyentes (por ejemplo, Estados Unidos), mientras que en las federaciones denominadas *Holding-Together*, generalmente se confieren al nivel nacional o federal (por ejemplo, India). Aquí es oportuno llamar la atención a la advertencia que hace Alan Tarr respecto la dicotomía *Coming-Together / Holding-Together*, ya que en opinión del profesor emérito de la Universidad de Rutgers ésta simplifica demasiado, en razón de que hay federaciones cuya formación ha involucrado procesos tanto *agregativos* como *de transferencia*.

“Por ejemplo, la Federación Suiza se formó mediante la fusión de sociedades políticas preexistentes, pero la posterior creación del cantón de Jura podría considerarse de transferencia. De manera similar, los trece estados originales de los Estados Unidos se agregaron para formar una federación, pero los estados posteriores fueron esculpidos fuera del territorio de una federación preexistente”³⁰,

o el caso de los Estados Unidos Mexicanos cuyo nacimiento respondió a un deseo de unidad de distintas unidades políticas, pero en su desarrollo fue centralizando el poder en la federación de tal suerte que se creó una relación distinta a la planeada, como se expondrá en el Capítulo Segundo de esta tesis.

²⁷ Las versiones en línea de estas constituciones pueden consultarse en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain>

²⁸ En Canadá hay dos listas, una lista de los poderes específicamente conferidos a las provincias y una lista de los poderes otorgados explícitamente a la federación. Esto es, en el caso canadiense el poder residual reside en la federación, es decir, todo es en principio un asunto federal, ya sea que aparezca en la lista federal o no, a menos que se declare explícitamente como asunto competencia de las unidades subnacionales. *Cfr.* Bulmer, Elliot, *Federalism*, Suecia, International IDEA, 2017, p. 13.

²⁹ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 14

³⁰ Tarr, G. Alan, *op. cit.*, p. 1135.

1.1.3. Facultades concurrentes

Otro elemento propio de la aproximación al federalismo como un mecanismo normativo de distribución de competencias es la llamada facultad concurrente. Para explicar la interacción entre las facultades exclusivas y las residuales por un lado y las facultades concurrentes por el otro, se habla de federalismo competitivo y cooperativo. En palabras de Elliot Bulmer “En los sistemas federales competitivos, los ámbitos nacionales y subnacionales se consideran a sí mismas como instituciones fundamentalmente distintas, que se superponen en la jurisdicción territorial pero que ocupan esferas legales separadas; en principio, cada uno se ocupa de sus asuntos e ignora al otro”³¹, mientras que en los sistemas federales cooperativos, los ámbitos nacional y subnacionales son vistos como compañeros de viaje en el arte de gobernar, por lo que comparten facultades y responsabilidades. En un federalismo cooperativo, idealmente, “los estados o provincias tienen una amplia participación en la formulación de políticas federales, por un lado, mientras que el gobierno federal depende de los estados para la implementación de sus políticas, por el otro”³².

Un instrumento propio del federalismo cooperativo, son las leyes marco³³ mediante las cuales el Congreso de la Unión distribuye competencias para los distintos ámbitos de gobierno con base en metas y principios básicos. Por supuesto las fronteras entre los así llamados federalismo competitivo y cooperativo no son rígidas, esto quiere decir que “existen formas de cooperación informal incluso en sistemas federales competitivos, mientras que la competencia por poderes y recursos se encuentra incluso en sistemas federales cooperativos”³⁴. En general, la enumeración de poderes concurrentes potencialmente representa un modelo de federalismo más integrado y flexible, en el que las mismas facultades son desarrolladas de manera coordinada entre todos los ámbitos de gobierno de acuerdo con un hilo conductor orquestado de común acuerdo. Esto permite una

³¹ Bulmer, Elliot, *Federalism*, Suecia, International IDEA, 2017, p. 20

³² *Idem*.

³³ En los Estados Unidos Mexicanos éstas son conocidas como leyes generales.

³⁴ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 20

variación pragmática en la distribución real de funciones y poderes entre los diferentes ámbitos de gobierno, ya que el gobierno federal puede legislar para un área particular de política sin negar el derecho de las unidades subnacionales de legislar en esa área en la medida en que les sea factible y conveniente hacerlo³⁵. A manera de ejemplo es posible mencionar que India, Nigeria, Sudáfrica y los Estados Unidos Mexicanos, entre otros, tienen en sus constituciones federales una lista de poderes concurrentes respecto los cuales las autoridades federales y unidades subnacionales pueden legislar. “En caso de cualquier conflicto entre ellos, la práctica habitual es que la legislación federal prevalezca sobre la legislación estatal o provincial”³⁶.

En palabras de Francisco Tortolero,

“El federalismo ha dejado de ser visto en su acepción dualista, vigente en los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX que pregonaba una separación tajante de atribuciones entre la federación y los estados. Para lograr ser visto como una herramienta cooperativa; adaptable y útil para ir determinando la mejor fórmula de asignación de tareas, fue necesario concebir al federalismo en términos de proceso garantizado por la Constitución”³⁷.

1.2. Funciones del federalismo como sistema normativo de distribución de competencias

1.2.1. Experimentación

En los sistemas federales la constitución federal es un documento de jerarquía superior, pero "incompleto" en el sentido de que no prescribe todos los procesos y arreglos constitucionales. Por el contrario, deja un "espacio" en la arquitectura constitucional del sistema federal para que éste sea llenado por las

³⁵ *Ibidem*, p. 14

³⁶ *Idem*.

³⁷ Barceló Rojas, Daniel *et al.*, “El Federalismo Mexicano Actual”, *Manual de Derecho Constitucional*, México, FCE, 2018, p. 220.

constituciones de sus unidades subnacionales, dentro de los parámetros que se les permite actuar a dichas unidades³⁸. Dos artículos que ilustran muy bien este espacio constitucional subnacional son el 116 y el 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al dejar un espacio para las constituciones de las unidades subnacionales la constitución federal permite que éstas pueden desarrollar políticas *ad hoc* para satisfacer las necesidades político-jurídicas de sus respectivas comunidades. De esta forma el federalismo, visto como un sistema de distribución de competencias, permite la innovación y la experimentación en la formulación de políticas, desarrollo de mecanismos de protección de derechos y creación de instituciones jurídicas, facilitando a las entidades federativas ser pioneras en innovaciones político-jurídicas que de otra forma sería difícil crear directamente en el ámbito federal, pero que una vez probadas en el ámbito estatal pueden ser adoptadas nacionalmente³⁹. Un claro ejemplo de esto son las figuras de democracia participativa en Etiopía⁴⁰, Alemania, Austria⁴¹ y así como el reconocimiento al derecho político de las mujeres a votar y ser votadas, el cual en el caso de los Estados Unidos Mexicanos comenzó en una constitución subnacional para después “saltar” al ámbito federal y por supuesto el amparo federal, creado y desarrollado desde el constitucionalismo subnacional.

Experimentar es parte del diseño del constitucionalismo subnacional, por eso para Giacomo Delledonne la revisión de las constituciones subnacionales permite identificar acuerdos políticos que ejemplifican la visión del federalismo como una forma de organización que permite y de hecho fomenta la experimentación institucional. La cita más conocida para ilustrar este punto de vista forma parte de la opinión disidente del ministro Louis D. Brandeis en *New State Ice Co. v. Liebmann*: “Uno de los felices incidentes del sistema federal es que un solo estado valiente puede, si sus ciudadanos así lo desean, servir como laboratorio; e intentar

³⁸ Tarr, G. Alan, *Explaining sub-national constitutional space*, EUA, Penn State Law Review, 2010, vol. 115, p. 1133.

³⁹ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 9

⁴⁰ Regassa, Tsegaye, *Sub-National Constitutions in Ethiopia: Towards Entrenching Constitutionalism at State Level*, Etiopía, Mizan Law Review, 2009, vol. 3, núm .1, p. 39.

⁴¹ Tarr, G. Alan, *op. cit.*, p. 1139.

nuevos experimentos sociales y económicos sin riesgo para el resto del país”⁴². Otra sentencia de la Suprema Corte de Estados Unidos que ilustra este punto es la dictada en *United States v. Lopez* donde se puede leer

“Si bien es dudoso que cualquier estado, o incluso cualquier persona razonable, argumente que es una política inteligente permitir que los estudiantes porten armas en las instalaciones de la escuela, existe un desacuerdo considerable sobre la mejor manera de lograr ese objetivo. En esta circunstancia se revela la teoría y utilidad de nuestro federalismo, pues los Estados pueden desempeñar su papel de laboratorios de experimentación para monetizar diversas soluciones donde la mejor solución está lejos de ser clara”⁴³.

Poder contar con espacios de experimentación política es tan importante y deseable para evolucionar políticamente y encontrar mejores fórmulas de gobierno que, incluso un Estado no federal como Francia incluyó en su constitución (artículo 72, párrafo 4) un artículo donde otorga a sus colectividades territoriales⁴⁴ la facultad de derogar con carácter experimental y con una finalidad y duración limitadas, las disposiciones legislativas o reglamentarias que regulen el ejercicio de sus competencias.

En resumen, las disposiciones subnacionales pueden funcionar como factor de actualización constitucional en un contexto de “federalismo experimental” que enfatiza un proceso de aprendizaje mutuo entre ámbitos de gobierno y que permite mejorar las garantías de los derechos constitucionales⁴⁵.

⁴² Delledonne, Giacomo, “Subnational Constitutionalism: A Matter of Review”, *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2012, vol. 4, p. 310. La sentencia *US Supreme Court, New State Ice Co. v. Liebmann, 285 US 262, 311 (1932)* puede ser consultada aquí <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/285/262#fn57>, donde se puede encontrar en el párrafo 51 la opinión citada de ministro Ministro Louis D. Brandeis.

⁴³ El texto completo de *United States v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995) se puede consultar en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/514/549/> Para conocer más de las ideas del Ministro Louis Brandeis consúltese Tarr, G. Alan, *Laboratories of Democracy? Brandeis, Federalism, and Scientific Management*, EUA, Publius, 2001, vol. 31, núm. 1, pp. 37–46.

⁴⁴ Las cuales incluye a municipios, departamentos, regiones, comunidades con estatus especial y comunidades de ultramar.

⁴⁵ *Cfr.* Martinico, Giuseppe, “The Importance of Consistent Interpretation in Subnational Constitutional Contexts: Old Wine in New Bottles?”, *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2012, vol. 4, p. 286.

1.2.2. Encontrar equilibrios

En esta aproximación al federalismo se debe tener presente que los poderes legislativos no son los únicos que se distribuyen entre los ámbitos federal y subnacionales. Dado que en las repúblicas federales las facultades asignadas a los poderes legislativos responden a una lógica de división del poder para lograr un equilibrio en el ejercicio de éste en beneficio de la ciudadanía, es previsible que la distribución de facultades de los poderes legislativos tenga su correspondiente impacto en los poderes ejecutivo y judicial. Por lo que, si los ejecutivos federales son responsables de administrar los programas y hacer cumplir las leyes que promulga las legislaturas federales, los ejecutivos subnacionales son responsables de administrar y hacer cumplir las leyes promulgadas por legislaturas subnacionales. Sin embargo, nos dice Elliot Bulmer,

“En algunos casos (por ejemplo, Alemania) los poderes ejecutivos federales son más limitados que los poderes legislativos federales, de modo que en ciertos supuestos los ejecutivos estatales / provinciales son responsables de implementar y hacer cumplir las leyes federales. Si se maneja bien, este arreglo puede brindar unidad en los marcos legislativos al tiempo que permite a los estados la discreción sobre las prioridades en la implementación de las leyes”⁴⁶.

De esta forma la pregunta *¿Quién hace qué?* vuelve a ser útil para abordar esta aproximación al federalismo, ahora a través de una versión más explícita de la citada pregunta: *¿Cuáles facultades deben de ser conferidas al ámbito federal y cuáles a los ámbitos locales?* Líneas atrás he adelantado que una primera respuesta a esta pregunta es “las necesarias para mantener el pacto federal”⁴⁷, y aunque esta primera respuesta tiene sus propias complicaciones (por ejemplo, ¿qué significa mantener el pacto federal? y ¿con cuáles facultades se mantiene el pacto federal?),

⁴⁶ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 15

⁴⁷ Los ejemplos a la mano son defensa de fronteras, política exterior, inmigración, papel moneda circulante y comercio exterior.

podemos obviarlas e ir a una segunda capa de nuestra pregunta base: *¿Y a qué ámbito se le deben conferir las facultades que no son necesarias para mantener el pacto federal, pero que sí impactan en la vida de las personas?*, como por ejemplo las relacionadas con el Derecho Penal, el Derecho Familiar, el Derecho Fiscal o con la educación, el turismo, la salud, el deporte o con los mecanismos de distribución y organización del poder político local. Una posición de talante centralista afirmararía que esas materias también deberían ser facultad del ámbito nacional porque de lo contrario habría políticas o normas jurídicas diferentes para las mismas materias, dando como resultado que en una unidad subnacional el abigeato reciba una sanción penal pequeña, mientras que en otra unidad subnacional reciba una sanción alta o que los requisitos para adoptar a menores de edad varíen de una entidad federativa a otra. Por el contrario, una respuesta con tónica descentralizadora afirmararía que es necesario que las unidades subnacionales conozcan de esas materias para permitir que cada comunidad adopte la decisión política que, sin violar el pacto federal, registre y atienda de mejor manera las identidades, costumbres, tradiciones y aspiraciones de cada una⁴⁸.

La fórmula con que se distribuyen los poderes entre los diferentes ámbitos de gobierno varía considerablemente de Estado a Estado. Una opción utilizada con frecuencia es dotar de una importante gama de poderes a los ámbitos federales justificando esto en la complejidad actual de las tareas de gobierno. “Una tendencia general es que las constituciones federales más recientes otorguen más poderes al nivel federal, en consonancia con un papel cada vez mayor del gobierno en las sociedades modernas”⁴⁹. Por otro lado, en algunos federalismos de sostenimiento (*Holding-together*) existe una tendencia inversa, en razón de que los componentes subnacionales impulsan un mayor espacio de decisión para tomar sus propias decisiones; espacio de decisión que se le resta al listado de facultades del ámbito federal (en el caso de Bélgica) o nacional (en el caso de España). Es así que para la distribución de competencias entre ámbitos de gobierno no hay ningún criterio

⁴⁸ Cfr. Camargo, Aspásia, “La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 227.

⁴⁹ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 16

preestablecido por lo que mucho se reduce al poder de negociación para impulsar o detener una centralización o descentralización del poder político para ser concentrado o distribuido entre los distintos ámbitos de gobierno, como se verá más adelante. “En la práctica, mucho depende del grado y la intensidad de la demanda de poderes descentralizados y de las fortalezas negociadoras de cada lado”⁵⁰. Sin embargo, queda claro que una distribución de facultades deseable entre los distintos ámbitos de gobierno es aquella que permite llegar a un razonable punto de equilibrio aceptado por una mayoría, el cual cree escenarios donde se facilite la convivencia de los distintos gobiernos, se logre proporcionar una máxima protección y disfrute de los derechos humanos de los gobernados y se maximice el desarrollo humano y económico de los habitantes de la federación, al mismo tiempo que se preservan tradiciones, usos, costumbres y culturas locales, todo esto en un beneficio directo para los ciudadanos.

2. Aproximación al federalismo como un mecanismo de control del poder

El federalismo ha sido adoptado por Estados tan diferentes como Alemania, Estados Unidos, Brasil, Suiza o los Estados Unidos Mexicanos, pero en todos ellos existe, en algún grado, un mecanismo de distribución de competencias con rango constitucional (al que me he referido líneas más arriba) y la división de poderes entre Unión y entidades subnacionales a la que me refiero en este apartado.

Desde esta aproximación el federalismo puede ser descrito como una forma de organización del Estado marcado por la coexistencia de por lo menos dos poderes: a) un poder federal (la unión), el cual cuenta con facultades constitucionalmente otorgadas para conocer y atender ciertas materias que tienen un impacto transversal en la vida del Estado, y b) un poder subnacional ejercido por las entidades federativas, las cuales también cuentan con una distribución de facultades de rango constitucional orientadas a la organización de su vida interna.

⁵⁰ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 16

Sobre esta línea, para Daniel J. Elazar⁵¹ el federalismo, como principio político, tiene que ver con la distribución constitucional del poder para que los elementos constitutivos de un ordenamiento federal participen de los procesos de creación y administración común, mientras que las actividades de gobierno en las comunidades se conduzcan de tal manera que les permite mantener sus respectivas integridades. El sistema federal permite este doble escenario al distribuir constitucionalmente el poder entre los órganos de gobierno federal y subnacionales de una manera diseñada para proteger la existencia y autoridad de todos. En este mismo sentido y en palabras de Elliot Bulmer, “El federalismo es un mecanismo constitucional para dividir el poder entre los distintos niveles de gobierno, de modo que las unidades federadas puedan disfrutar de una autonomía sustancial, constitucionalmente garantizada, en determinados ámbitos políticos, mientras comparten el poder, de acuerdo con las normas acordadas, en otros ámbitos”.⁵²

Para que haya federalismo se requiere que haya *descentralización*⁵³ del poder para que las unidades subnacionales puedan decidir, organizarse y ejecutar lo que les corresponda, sin la intervención del ámbito federal; lo cual trae aparejados distintos beneficios para la ciudadanía, uno de ellos: controlar al poder. Para James Madison, uno de los creadores del federalismo norteamericano,

“La recomendación de la forma republicana de gobierno se fundamenta en que el abuso de poder resulta, con ella, menos probable que bajo cualquier otra; y la superior recomendación del sistema federo-republicano de gobierno se deriva que, mostrándose más eficaz contra los peligros externos, proporciona asimismo una mayor seguridad interna contra la formación de mayorías opresoras”.⁵⁴

⁵¹ Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, EUA, University of Alabama Press, 1991, p. 5.

⁵² Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 3

⁵³ En palabras de Jean Dabin, “el poder está descentralizado cuando, en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales que existen en el seno del Estado -comunidades, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos – posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado”. Cfr. Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, México, IIJ, 2018, p. 314.

⁵⁴ Hamilton, Alexander *et. al.*, *El Federalista*, Máiz, Ramón (ed.), España, Akal, 2015, p. 7.

La creación de Madison y compañía le cambió el rostro político al mundo, por lo que no exagero si me refiero al federalismo como una genial creación política diseñada para controlar el poder en beneficio de las personas. Y aquí parte de la genialidad: no se trata de un control unidireccional de una entidad sobre otra, sino de un sistema bidireccional donde existen dos tipos de ámbitos con la misma clase de poder asignado constitucionalmente, limitándose mutuamente de manera simultánea como resultado de un pacto federal. Explica Daniel Barceló que en los Estados Unidos,

“a diferencia del modelo simple de Montesquieu de un solo control horizontal o funcional del poder entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, el sistema del *checks and balances* del federalismo implicaría la conformación de un control doble de poder. Al control funcional ideado por Montesquieu se le sumaría un control vertical o territorial del poder, en el cual el gobierno nacional controlaría a los gobiernos estatales, y éstos a su vez controlarían al gobierno nacional”⁵⁵.

José María Serna de la Garza explica este doble control del poder de la siguiente manera:

“Puede pensarse en dos tipos de función teórica. Una de ellas la podemos identificar como “madisoniana”, pues se conecta directamente con uno de los principales argumentos desarrollados por James Madison en una de sus contribuciones a *El Federalista*, en su labor encaminada a justificar y legitimar el diseño constitucional de la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Otra función puede denominarse “rousseauiana”, pues se identifica con las ideas de Juan Jacobo Rousseau en relación con el “pueblo” como sujeto de una comunidad política”⁵⁶

⁵⁵ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense*, México, IJ, 2005, p. 32

⁵⁶ Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2016, p. 134.

De acuerdo con la visión madisoniana, para evitar la tiranía propia de la acumulación de poder político en un solo par de manos éste debe de ser dividido “y el federalismo sirve precisamente para alcanzar este objetivo al parcelar los poderes gubernamentales entre diferentes niveles de gobierno, dando a cada nivel poder suficiente para permitir que uno frene y controle los posibles abusos del otro”⁵⁷.

En resumen, el federalismo es una decisión política de carácter Estatal, en gran parte diseñada a partir de las ideas de James Madison, varias de ellas expresadas en los escritos conocidos como *El Federalista*, y que consiste en descentralizar el poder, no para destruirlo sino para distribuirlo desde un poder central hacia unidades de gobierno subnacional y de regreso. Esto último implica entender a la soberanía como una característica compartida entre la Unión y las entidades federativas, “lo cual se traduce en una visión desde la horizontalidad, desde la división competencial, y no desde la jerarquía”⁵⁸.

2.1. Elementos del federalismo como un mecanismo de control del poder

2.1.1. Descentralización

En la construcción de su idea política, Madison no proponía tratados de alianzas comerciales o de defensa, tampoco proponía una confederación en la que el poder confederado tuviese que depender de la buena voluntad de los Estados integrantes para lograr sus propósitos.

“En lo que se refiere al federalismo, la idea inicial de Madison es, desde un principio, la creación de un Estado compuesto (Unión) que, en el ámbito de sus competencias, actúe directamente sobre los ciudadanos y no a través de la mediación de los estados, al tiempo que estos mantienen dosis sustanciales de autogobierno, reteniendo, de hecho, la mayoría de las competencias. Se trata de un novedoso

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Hamilton, A Alexander *et. al.*, *El Federalista*, Máiz, Ramón (ed.), España, Akal, 2015, p. 54.

sistema ni centralizado, ni confederal; que preludia la posterior formulación de una federación “ni completamente nacional, ni completamente federal” que veremos en *El Federalista*⁵⁹.

Para Madison la dispersión de los poderes buscaba un control bidireccional del ámbito federal y el ámbito estatal, para funcionar como un mecanismo adicional a la clásica división de poderes propuesta por Montesquieu para evitar la tiranía. En este sentido es posible mencionar al menos tres aspectos de la teoría política de Madison que orbitan alrededor de la descentralización del poder: a) la necesaria conciliación federal entre un gobierno eficaz al servicio de la Unión y el mantenimiento del autogobierno de las entidades subnacionales evitando el peligro de mutuas invasiones competenciales. b) la distribución y equilibrio de poderes entre legislativo, ejecutivo y judicial, evitando la concentración de poderes en una sola institución o persona y c) evitar la tiranía de los estados grandes sobre los más pequeños equilibrando las diferencias a través de un cuerpo de representación, como el Senado⁶⁰.

Las propuestas de Madison, sin lugar a duda disruptivas para su época, implicaban “una capital reformulación federal del concepto de *soberanía*, que ya no sería concebida, frente a la tradición europea, como un poder indivisible, indelegable e ilimitado”⁶¹ como había planteado Thomas Hobbes en el Capítulo XVIII, *De los Derechos de los Soberanos por Institución*, de su obra el *Leviatán* publicada 136 años antes que *El Federalista*.

“Esta crítica del concepto clásico hobbesiano de la *soberanía* en *Leviathan*, constituye la clave de bóveda de todo el diseño institucional del federalismo de Madison frente a la Confederación. Su propuesta no contempla la construcción ni de un gran Estado soberano americano, ni de un conjunto de Estados soberanos vinculados por los tenues e inestables lazos internacionales de un tratado, sino el proyecto común de un Estado de estados, con *soberanía compartida*, carnetizado por el abandono de la imagen jerárquica y piramidal del

⁵⁹ *Ibidem*, p. 29.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 27.

⁶¹ *Ibidem*, p. 22.

Estado nación unitario, y su reemplazo por un modelo horizontal de distribución de competencias, de autogobierno y gobierno compartido, de unidad y diversidad”⁶².

Por supuesto, la realidad ha mostrado que los pactos federales y la descentralización de ellos resultante no es inamovible. En ocasiones la descentralización se ensanchará o disminuirá de acuerdo con las conveniencias colectivas. Pero lo que es inamisible desde el punto de vista de *El Federalista* es que ésta responda únicamente a las decisiones políticas del ámbito federal, en detrimento de los ámbitos subnacionales.

2.1.2. Elecciones

La descentralización es la transferencia de responsabilidades del gobierno federal a las entidades subnacionales. De acuerdo a Jorge Gordin “Esta definición sugiere que el poder se cede a través de una serie de medidas y pasos destinados a eliminar la sobrecarga a nivel central, en cuyo caso la descentralización denota un proceso más que un objetivo final o preestablecido”⁶³. Sin embargo, la manera en la que opera la descentralización del poder de un Estado federal tiene mucho que ver con el mecanismo de elección a través del cual la ciudadanía elige la integración de los poderes políticos, ya que la distribución de las opciones electorales dentro de la federación afecta la proclividad a la descentralización del poder y con ello a la probabilidad de que las unidades subnacionales estén en una mayor o menor posibilidad de “activar” a sus respectivos congresos locales para reformar sus constituciones para buscar sus propios espacios constitucionales o, por el contrario, adopten una posición pasiva en acatamiento de una señal, cuando no de una instrucción, emitida desde el centro; por ejemplo, elegir a una opción política para el ejercicio del poder federal y a otras antagónicas para el ejercicio de los poderes subnacionales o, por el contrario, a la misma opción en ambos ámbitos termina incentivando o no el que las entidades subnacionales impulsen

⁶² *Idem*.

⁶³ Gordin, Jorge P., “Paradoxes of federalism?: Political institutions and fiscal decentralization in Argentina and Spain”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, España, 2010, núm.11, p. 143

innovaciones jurídico políticas en sus respectivos ámbitos de gobierno. En palabras de Alan Tarr, “Si el partido que tiene el control a nivel nacional tiene el control dentro de las diversas unidades constituyentes, entonces es más probable que la reforma constitucional se lleve a cabo a nivel nacional o que las unidades constituyentes modelen sus constituciones sobre la base de la carta federal”⁶⁴.

En una federación la cantidad de poder que uno u otro ámbito (local o federal) van a detentar está definido, en parte, por las cláusulas constitucionales de distribución de facultades, pero este no es el único elemento que determinará el resultado total del ejercicio del poder político desde el ámbito subnacional. Los resultados de las elecciones populares también inciden directamente en la cantidad de espacio de poder (y con ello facultades y gobierno) que ocupan o no las entidades subnacionales. Desde una visión gerencial (que no gubernamental) desde los poderes subnacionales suele haber una subordinación política implícita a los dictados del gobierno federal. Tratar de romper esta subordinación a menudo engendra una relación conflictiva entre los dos ámbitos de gobierno, en la cual la asignación de facultades y los recursos económicos a ellas asociados, mayoritariamente en poder del gobierno central, termina siendo un juego de suma cero. Esto produce un marcado predominio de confrontación más que de consenso en las relaciones federal-subnacional. “La tendencia a la confrontación se ve reforzada por el uso de un sistema electoral mayoritario (*first past the post*) que, al polarizar las posiciones partidistas, lleva al gobierno central a cuestionar al gobierno local cuando está controlado por partidos de oposición, y a nivel local desalienta la gobernanza de consenso por parte de coaliciones políticas”⁶⁵. De nuevo Alan Tarr,

“Una conclusión tentativa es que las unidades constitutivas de las federaciones a menudo no ocupan plenamente el espacio constitucional disponible para ellas. (...) Incluso cuando elaboran constituciones, pueden proceder al mismo ritmo que la constitución federal o las constituciones de otras unidades subnacionales, sin

⁶⁴ Tarr, G. Alan, Explaining Sub-national Constitutional Space, EUA, Penn State Law Review, 2010, vol. 115, p. 1143

⁶⁵ Nickson, Andrew, *Where is local government going in Latin America? A comparative perspective*, Suecia, ICLD, 2016, p.2.

considerar nunca qué arreglos políticos podrían ser más apropiados para su época y circunstancias. Si esto es correcto, sugiere que puede haber oportunidades políticas no aprovechadas en varias federaciones”⁶⁶.

2.2. Funciones del federalismo como un mecanismo de control del poder

2.2.1. Subsidiariedad

La subsidiariedad es un principio orientador que ha sido ampliamente aceptado “como una guía para encontrar un buen equilibrio”⁶⁷ entre las atribuciones asignadas al ámbito de gobierno federal y aquellas asignadas a los ámbitos de gobierno subnacional. Este principio orientador requiere de un ánimo del ámbito federal de no interferir en los asuntos asignados los ámbitos subnacionales, los cuales con frecuencia son vistos como de menor importancia o incluso bajo una relación de subordinación federal-local. La subsidiariedad implica un autocontrol del ámbito federal para para no interferir *motu proprio* en la vida interna de las unidades subnacionales, aun teniendo la capacidad (presupuestal o política) de hacerlo, ya que al intervenir en la vida de la entidad subnacional se estaría privando a esta última de su espacio de libertad de decisión, y con ello de su capacidad de autogobierno. Sin embargo, esta abstención de interferencia no debe de ser confundida con negar el apoyo solicitado desde el ámbito estatal en caso de necesidad, ya que hacer esto es sinónimo de violar el pacto federal que dio lugar a la federación en primer lugar. En el caso de los Estados Unidos Mexicanos los artículos 76, fracción V, y 119, primer párrafo, de la Constitución General de la República sirven para ejemplificar dos cláusulas del pacto federal que autorizan a la actuación del ámbito federal en la vida interna de las entidades subnacionales en caso de necesidad. Elliot Bulmer lo explica de la siguiente manera,

⁶⁶ Tarr, G. Alan, *op. cit.*, p. 1148.

⁶⁷ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 16.

“En otras palabras, la subsidiariedad presupone que los poderes deben recaer en los órganos estatales, provinciales o regionales, que deben tener libertad para actuar de manera autónoma. Sin embargo, la simple aceptación de todas las demandas de autonomía no produciría necesariamente un buen gobierno o resultados sostenibles. Para evitar la inestabilidad económica, por ejemplo, el gobierno federal podría necesitar retener ciertas responsabilidades de gasto que afectan particularmente la demanda agregada o que fluctúan con el ciclo económico, como las prestaciones por desempleo. También hay situaciones en las que el uso de un poder por parte de un estado, región o provincia podría perjudicar seriamente a otro (por ejemplo, en los escenarios de protección ambiental o gestión del agua entre estados), así como situaciones en las que tiene sentido que la cooperación se extienda dentro de los límites territoriales internos con el fin de lograr objetivos comunes (por ejemplo la construcción y mantenimiento de carreteras interestatales). Asimismo, una expectativa pública de normas mínimas en todo el país que cubran los servicios públicos, como la salud y la educación, podría llevar a un llamado razonable a la regulación nacional de esos servicios. En estos y otros casos similares, el principio de subsidiariedad puede justificar la asignación de competencias al nivel federal”⁶⁸.

Para tener una idea más precisa de cuál es el punto de equilibrio entre descentralización y subsidiaridad es necesario considerar el grado de autonomía que buscaban las unidades subnacionales al momento de celebrar el pacto federal y considerar las razones por las cuales lo buscaban. Dicho de otra manera, para concluir si la respuesta dada en un espacio y un tiempo determinado a la pregunta *¿Quién hace qué?* es una buena respuesta, es necesario conocer la *ratio decidendi* que llevó a conformar la Unión. En palabras de Elliot Bulmer,

“Por ejemplo, cuando el federalismo es una respuesta a la diversidad cultural, generalmente habrá una demanda de educación, leyes de

⁶⁸ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 16

idiomas, radiodifusión y asuntos de política cultural que deben ser manejados por los estados, provincias o regiones, mientras que puede haber una voluntad general de permitir centralizar aspectos de la política económica, fiscal y de bienestar. Por el contrario, si, en una sociedad culturalmente homogénea, el federalismo surge del deseo de un mayor control local sobre la distribución de recursos, es probable que estas posiciones se inviertan⁶⁹.

En este contexto es oportuno volver a las dos categorías generales acuñadas por el profesor de Columbia, Alfred Stepan⁷⁰ (y que otros autores utilizan con nombres distintos con propósitos similares) que en algo ayudan a ordenar y con ello entender los propósitos y las circunstancias detrás de cada uno de los distintos pactos federales que hay en el planeta⁷¹, clasificaciones que si bien son limitadas como se explicó líneas más arriba, no dejan de ser útiles. Los conceptos *Coming-Together* y *Holding-Together* hacen referencia al poder de negociación y al grado de ejercicio de soberanía que las unidades subnacionales tienen al momento de firmar un pacto federal. Un alto nivel de poder de negociación política y de ejercicio de soberanía está asociado a un federalismo *Coming-Together*, mientras que niveles de poder de negociación política bajos y una reducida capacidad de ejercicio de soberanía están asociados a un federalismo *Holding-Together*. Alfred Stepan explica que un federalismo donde todas las partes son enteramente libres de celebrar o no un pacto federal es un ejemplo extremo de federalismo de reunión, *Coming-Together*, en el cual las entidades subnacionales retienen su identidad individual mientras construyen una soberanía común, Estados Unidos, Suiza y Australia son ejemplos que se acercan a este escenario. Mientras que países en los que sus gobiernos nacionales han tenido que conceder cierto nivel de autonomía a porciones subnacionales de su geografía política, normalmente como una medida de pacificación o distensión del conflicto, pueden ser vistos como ejemplos de

⁶⁹ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁰ Stepan, Alfred C., *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, EUA, Journal of Democracy, 1999, volumen 10, número 4, pp. 19-34.

⁷¹ El 40 por ciento de la población mundial vive en países que pueden considerarse federales o pretender serlo. Cfr. Cameron, Maxwell A. y Falletti, Tulia G., *Federalism and the subnational separation of powers*, EUA, Publius: The Journal of Federalism, 2005, vol. 35, núm. 2, pp. 245-271.

federalismo por sostenimiento, *Holding-Together*. India, Bélgica y España son países que encuadran en esta definición.

En este sentido la categoría en la que cada pacto federal debe de ser ubicada variará en la medida en que los poderes sobre la economía, los servicios públicos y los programas de seguridad social estén o no formalmente centralizados. “Por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos no prevé que la seguridad social, el combate a la pobreza, las leyes laborales, la atención médica, la educación pública, el transporte o la política ambiental se determinen a nivel federal; estas materias son del dominio de los estados”⁷². El otro extremo puede ser ilustrado por el artículo 51 de la constitución australiana que establece que el Parlamento tendrá poder para dictar leyes para la paz, el orden y el buen gobierno con respecto a matrimonio, divorcio y patria potestad, entre otras⁷³; esto significa que dichas materias que son del completo interés de cualquier comunidad local no serán desarrolladas normativamente por congresos subnacionales, sino por el congreso federal.

Ahora bien, dado que los congresos constituyentes no tienen la capacidad de predecir con éxito cómo se desarrollará la distribución de poderes con el tiempo algunos arreglos que inicialmente podrían haber sido calificados como *Coming-Together* podrían derivar en una clasificación diferente a partir de nuevo acomodados al paso del tiempo. En palabras de Elliot Bullmer,

“Por ejemplo, se pretendía que Canadá fuera una federación bastante centralizada, con todos los poderes ejercidos a nivel federal, excepto aquellos pocos que estaban específicamente reservados para las provincias. Estados Unidos tenía la intención de ser una federación descentralizada, con la mayor parte del poder reservado para los estados. Sin embargo, las historias de estos dos países se han alejado de las intenciones de sus creadores. Estados Unidos se ha vuelto más centralizado con el tiempo, mientras que Canadá ha desarrollado una autonomía provincial más fuerte”⁷⁴.

⁷² Bulmer, Elliot, *op. cit.* p. 18.

⁷³ La versión en línea de la constitución australiana puede ser consultada en https://www.aph.gov.au/about_parliament/senate/powers_practice_n_procedures/constitution

⁷⁴ Bulmer, Elliot, *op. cit.* p. 19.

La tendencia hacia el centralismo en las competencias legislativas, aun partiendo desde un diseño constitucional de tónica descentralizada, no es exclusivo de Estados Unidos como nos lo recuerda José María Serna de la Garza, por el contrario, es una constante que se puede identificar en varios países como Alemania⁷⁵ e indubitadamente los Estados Unidos Mexicanos⁷⁶.

3. Aproximación al federalismo como una forma de gobierno

Para Daniel Elazar⁷⁷ el pacto federal es, en esencia, un acuerdo de asociación, establecido y regulado por una constitución, cuyas relaciones internas reflejan el modelo especial de compartir que debe prevalecer entre los socios, basado en un reconocimiento mutuo de la integridad de cada socio y el intento de fomentar unidad especial entre ellos. En este mismo sentido Tom Ginsburg y Eric Posner afirman que

“La justificación del federalismo (en términos modernos) es que algunos bienes públicos se suministran mejor a nivel local que a nivel nacional porque las economías de escala para esos bienes no son tan grandes y la gente puede monitorear mejor su gobierno a nivel local. Esta justificación es perpendicular a la cuestión del diseño de la constitución de la entidad subnacional ya que implica que las entidades subnacionales deben ser casi independientes en algunas dimensiones políticas; si no lo son, y el superestado determina en última instancia la política local, entonces el sistema no es federalista”⁷⁸.

En palabras de Marcello Carmagnani, “La idea de fondo es que el federalismo es una forma gobierno dinámica que presenta una fuerte capacidad de

⁷⁵ Serna de la Garza, José María, “Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas”, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (Coord.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, IIJ, 2016, p. 324

⁷⁶ Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IIJ, 2016, p. 42

⁷⁷ Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, EUA, University of Alabama Press, 1991, p. 5.

⁷⁸ Ginsburg, Tom y Posner, Eric A., *Subconstitutionalism*, EUA, Stanford Law Review, 2010, vol. 62, núm. 6, p. 1584.

transformación y de adecuación al desenvolvimiento de las regiones y del país, visualizable tanto en la tensión como en la colaboración entre las dos esferas: la federal y la de los estados”⁷⁹.

De acuerdo con Francisco Tortolero Cervantes, “El federalismo es un sistema que concilia la noción de *autogobierno* (de las unidades territoriales) con la de *gobierno compartido* (de la federación). Los actores de este sistema son estados (entidades federativas) que se encuentran sometidos a una Constitución, que es suprema y que representa la unión de todo este conjunto indisoluble, en un Estado nacional”⁸⁰. Lo anterior sin renunciar a su propia norma constitucional local, lo cual da como resultado que los habitantes de un Estado federal vivan en un constitucionalismo dual⁸¹: el federal y el estatal.

Sobre esta misma idea Francisco Tortolero puntualiza que

“Bajo esta forma de organización política, los ciudadanos pertenecen simultáneamente a dos comunidades; a la estatal (más próxima) y a la nacional (más remota). Ambos niveles deben diferenciarse con claridad. No se trata solamente de lograr que los estados se unan (como si fuera una liga estratégica de entidades de derecho público); se trata de integrar al conjunto de todos estos ciudadanos de los estados en una comunidad (federal)”⁸².

Las afirmaciones de Francisco Tortolero son construidas a partir de la interpretación de este autor de los trabajos de Hamilton, Madison y Jay, particularmente de los números 9, 14, 45 y 48 de *El Federalista*, donde sus autores desarrollaron “un modelo federal de unidad en la diversidad, de autogobierno y gobierno compartido”⁸³ el cual se ejerce a través de una articulación nacional-

⁷⁹ Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina, México*, FCE, 2016, p. 9.

⁸⁰ Barceló Rojas, Daniel *et al.*, “El Federalismo Mexicano Actual”, *Manual de Derecho Constitucional*, México, FCE, 2018, p. 204

⁸¹ Para Daniel Barceló el constitucionalismo dual es un factor de estabilidad. “Si se hace una lectura conjunta de la historia constitucional federal y estatal norteamericana se observará sin mucha dificultad que, en gran medida, la envidiable estabilidad política de los Estados Unidos se explica por su *constitucionalismo dual*.” *Cfr.* Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense*, México, IIJ, 2005, p. 173.

⁸² Barceló Rojas, Daniel *et al.*, “El Federalismo Mexicano Actual”, *Manual de Derecho Constitucional*, México, FCE, 2018, p. 243

⁸³ Hamilton, Alexander *et. al.*, *El Federalista*, Máiz, Ramón (ed.), España, Akal, 2015, p. 51

federal-estatal soportada en instituciones como la Constitución de los Estados Unidos (federal), la Cámara de Representantes (nacional), el Senado (federal), el Presidente de los Estados Unidos como jefe de Estado y jefe de gobierno (nacional y federal) y el poder de reforma de la constitución (nacional, federal y estatal). Los líderes intelectuales de la revolución estadounidense construyeron y defendieron una fórmula para una república sustentada en un gobierno federal fuerte, pero con poder dividido; capaz de suprimir las desviaciones autoritarias en los estados, pero sin eliminar el amplio autogobierno de las entidades subnacionales. Todo enmarcado en un pacto federal abierto, esto es en continuo movimiento como si fuera un proceso y no una estructura estática. Por lo que al mismo tiempo el poder de cada una de las entidades subnacionales actúa simultáneamente como un control sobre el gobierno federal, teniendo la posibilidad de ejecutar mecanismos de control de constitucionalidad (jurisdiccionales y políticos) llegado el caso de que fuese justamente el gobierno federal el que pretendiese violentar el orden democrático mediante el abuso del poder en él depositado. En resumen, “La Unión nace para fortalecer el autogobierno de los estados con un ámbito adicional de gobierno compartido, no para menoscabar su autonomía política”⁸⁴.

El federalismo resultante de las ideas de Madison, Hamilton y Jay tienen la gran virtud de que a través de su ejercicio se auto-preserva, ya que por una parte tiene un diseño que busca ser mutuamente benéfico para los ámbitos que lo componen y, además, establece su propio mecanismo de ajuste en caso de que la distribución de competencias deba de ser reformulada para que siga siendo mutuamente benéfica. En este sentido, para Alan Tarr “Todo sistema federal está estructurado por una constitución federal que divide el poder, establece instituciones centrales, prescribe las reglas para la resolución de disputas, salvaguarda los derechos y proporciona un procedimiento para su propia alteración”⁸⁵. Finalmente, Para Alicia Ziccardi “El federalismo es un arreglo político institucional aplicable a

⁸⁴ *Ibidem*, p. 53.

⁸⁵ Tarr, G. Alan, *Explaining sub-national constitutional space*, EUA, Penn State Law Review, 2010, vol. 115, p. 1133

diferentes formas de gobierno”⁸⁶, por lo que “la federación no es esencial a la república aunque se considere que ésta es la forma de gobierno más perfecta y, efectivamente, lo es en ese caso porque contempla la coexistencia de una triple autonomía: el municipio, la provincia o el estado y la nación”⁸⁷.

3.1. Elementos del federalismo como una forma de gobierno

3.1.1. Autogobierno y gobierno compartido

Desde la perspectiva rousseauiana, “un pueblo es titular de la soberanía y, por tanto, tiene pleno derecho de autogobierno”⁸⁸. El federalismo no contradice esto, pero le agrega un elemento más: el gobierno compartido. Daniel Elazar afirma que el federalismo es la combinación de autogobierno y gobierno compartido.

“En el sentido más amplio, la federación implica la vinculación de individuos, grupos y entidades políticas en una unión duradera pero limitada de tal manera que se asegure la búsqueda enérgica de fines comunes mientras se mantienen las respectivas integridades de todas las partes. Como principio político, el federalismo tiene que ver con la difusión constitucional del poder para que los elementos constitutivos de un arreglo federal participen, por derecho, en los procesos de formulación de políticas y administración común, mientras que las actividades del gobierno subnacional se conduzcan de la manera adecuada para mantener sus respectivas integridades”⁸⁹.

Donde hay federalismo hay un diseño policéntrico de gobierno, en donde cada ámbito goza por mandato constitucional de un acotado listado de facultades para proveer de servicios públicos a su población y diseñar, financiar, ejecutar y evaluar políticas públicas destinadas a mejorar la vida de las personas procurando

⁸⁶ Ziccardi, Alicia, “Federalismo”, *Léxico de la Política*, Baca Olamendi, Laura et. al. (Comp.), México, Fondo de Cultura Económica, CONACYT, 2000, p. 238.

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2016, p. 135.

⁸⁹ Elazar, Daniel J., *op. cit.*, p. 5.

alcanzar bienes socialmente relevantes como la protección al medio ambiente, la equidad de género, el desarrollo económico o la distribución de la riqueza. En otras palabras, en el federalismo existen distintos ámbitos que tiene una misma tarea: gobernar, no de manera independiente pero sí de manera autónoma bajo un marco general. De nuevo Daniel Elazar, “una federación es un sistema de gobierno compuesto por entidades constituyentes fuertes y un gobierno general fuerte, cada uno de los cuales posee poderes delegados por el pueblo y facultados para tratar, en el ejercicio de esos poderes, directamente con la ciudadanía”⁹⁰.

Lo distintivo del federalismo respecto de otras formas de gobierno es que esa actividad de gobernar no se realiza por mandato de una jerarquía superior hacia una jerarquía inferior, sino por mandato constitucional a partir del poder que el pueblo soberano otorga a través del voto popular por lo que, en estricto sentido, en una asignación original de facultades de gobierno en un Estado federal no hay transferencia sino distribución del poder. Esto es, si bien algunos ámbitos tienen facultades más visibles o notorias (emitir papel moneda o movilizar a las fuerzas armadas) todas las tareas de gobierno (aún las más discretas, como el transporte público) emanan del mismo acuerdo político y confluyen en la vida de las personas, a veces en su faceta de integrantes de una comunidad local (cantón, provincia, región, entidad, etc.), a veces en su faceta de ciudadanos de un Estado. “El principio federal, presente en todas las constituciones federales, se sustenta en la existencia de dos esferas dotadas de una cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales”⁹¹.

En este sentido el federalismo facilita, tal vez como ninguna otra forma de gobierno, que las personas ciudadanas exijan mejores resultados en lo subnacional y en lo federal, de acuerdo con las características distintivas del pacto federal en que se realizan las distintas tareas de gobierno. Por lo que en algunos casos las exigencias irán de una mejor regulación en materia de seguridad social, empleo o salud hasta la preservación de la identidad cultural, la protección de libertades religiosas, la construcción de espacios deportivos o el ejercicio de deliberación

⁹⁰ Elazar, Daniel J., *op. cit.*, p. 7.

⁹¹ Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 8.

comunitaria. Dicho en palabras de Francisco Tortolero “(...) la esfera federal y la local se complementan. Unas no deben ser vistas como subordinadas a las otras. Sí coordinadas. Nunca inferiores.⁹²”

3.1.2. Poderes subnacionales

Una característica definitoria del federalismo es la posibilidad de crear poderes ejecutivos, legislativos o judiciales en el ámbito subnacional, separados del gobierno federal y exentos de la necesidad de rendir cuentas de sus decisiones jurídico-políticas a algún poder orgánico de naturaleza jerárquica superior, en el marco del texto constitucional. Maxwell Cameron y Tulia Falletti afirman que “Para calificar como federal, una constitución debe crear poderes ejecutivos, legislativos y judiciales subnacionales del gobierno”⁹³. Lo anterior lleva a que, como ya se dijo líneas más arriba, en las repúblicas federales exista una doble división del poder. Una primera división funcional inspirada en Montesquieu gracias a la cual no existe una única persona o corporación facultada para crear normas jurídicas, hacer cumplir esas normas y juzgar el cumplimiento o no de dichas normas. Y una segunda de corte territorial, en donde se confiere a las provincias, cantones, entidades, estados o regiones la facultad instituir poderes ejecutivos, legislativos o judiciales cuya jurisdicción coincida con el territorio de la entidad subnacional. “Tanto el federalismo como la separación de poderes implican límites constitucionales al poder estatal, ya sea a través de la división funcional o territorial de los roles y oficinas gubernamentales”⁹⁴.

La división al interior de las entidades subnacionales puede o no emular a la división del poder propia del ámbito federal. Es el caso de las entidades subnacionales que integran a los Estados Unidos, donde la mayoría de ellas tienen

⁹² Barceló Rojas, Daniel *et al.*, “El Federalismo Mexicano Actual”, *Manual de Derecho Constitucional*, México, FCE, 2018, p. 217.

⁹³ Cameron, Maxwell A. y Falletti, Tulia, *Federalism and the subnational separation of powers*, EUA, Publius: The Journal of Federalism, 2005, vol. 35, núm. 2, p. 256.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 247.

una legislatura local bicameral al igual que el Congreso Nacional pero no todas ellas, por ejemplo Nebraska. En palabras de Elliot Bulmer,

“La capacidad de cada entidad subnacional para adoptar su propia constitución significa que puede haber una variación considerable entre ellas. Por ejemplo, las disposiciones con respecto a los sistemas electorales, los mandatos, la democracia directa, las segundas cámaras legislativas y otros detalles pueden diferir entre las unidades subnacionales en respuesta a necesidades y preferencias particulares”⁹⁵.

Es así que hay constituciones federales que no dicen una sola palabra respecto el contenido que deberán cumplir las constituciones estatales dejando a éstas últimas tomar su propia decisión respecto la distribución y organización del poder, tal es el caso de la constitución de los Estados Unidos; o constituciones que solo establecen parámetros amplios para las constituciones subnacionales, tal es el caso de la constitución de Australia (artículos 106 y 107). También hay constituciones federales que son más amplias respecto lo que deben contener sus contrapartes subnacionales, como por ejemplo la constitución de Argentina (artículos 5, 121, 122 y 123) y otras que son vastas en detalles, tal es el caso de las constituciones de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 116 y 122), Nigeria e India⁹⁶. De nuevo Elliot Bulmer,

“Este enfoque prescriptivo es más atractivo en situaciones en las que no existen instituciones subnacionales preexistentes y, por lo tanto, deben ser creadas por la constitución nacional. También resulta atractivo en situaciones en las que la democracia y el estado de derecho están menos establecidos y, en consecuencia, es más seguro prescribir sus formas institucionales que depender de la iniciativa local. En tales casos, la constitución nacional tiene un papel importante como garante de la democracia en todos los niveles”⁹⁷.

⁹⁵ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 28.

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ *Idem.*

3.2. Funciones del federalismo como una forma de gobierno

3.2.1. Diversidad

Algunas federaciones como Suiza, Nigeria y Bélgica fueron diseñadas para reconocer y acomodar el carácter multiétnico de la población y proporcionar un espacio para la expresión de la diversidad⁹⁸; mientras que otras como India y Sudáfrica fueron diseñadas para restar importancia a las divisiones étnicas o religiosas en la sociedad y reemplazar la fragmentación con una identidad nacional común⁹⁹. Algunas otras federaciones como Argentina, Brasil y Estados Unidos han adoptado el federalismo como una forma de gobernar con mayor eficacia grandes extensiones geográficas¹⁰⁰. En este sentido, aunque hay muchas razones por las cuales un Estado puede comenzar a vivir en un sistema federal, normalmente dicha decisión se da en alguna de estas circunstancias: conquista, desarrollo orgánico o convenio¹⁰¹ y ninguna de éstas es *per se* sinónimo de una distribución simétrica o asimétrica de facultades entre las entidades subnacionales. Es decir, no importa la razón por la cual un Estado es federal, en ningún caso está predeterminado si se trata de un federalismo asimétrico, esa es una decisión que se construye a partir de las conveniencias de las partes involucradas ya que las reglas relativas al “espacio” constitucional subnacional no necesitan ser las mismas para todas las unidades subnacionales. Los pactos federales pueden admitir acuerdos asimétricos los cuales les permitan adaptarse a necesidades específicas de las entidades subnacionales¹⁰².

Elliot Bulmer y Alan Tarr explican, cada uno, el concepto de asimetría en el federalismo de la siguiente manera: “El federalismo asimétrico es una forma de federalismo en la que diferentes partes del territorio de un país tienen diferentes

⁹⁸ Tarr, G. Alan, Explaining sub-national constitutional space, *EUA*, Penn State Law Review, vol. 115, 2010, p. 1137.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 1138

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ *Cfr.* Elazar, Daniel J., *op. cit.*, p. 2.

¹⁰² *Cfr.* Marshfield, Jonathan L., Models of Substantial Constitutionalism, *EUA*, Penn State Law Review, vol. 115, núm. 4, 2011, p. 1161.

grados de autonomía. Se puede contrastar con el federalismo simétrico, en el que todas las unidades subnacionales tienen el mismo estatus y poderes jurídicos”¹⁰³. Y “En un sistema federal simétrico, todas las unidades constituyentes tienen los mismos poderes de autogobierno, pero en un sistema asimétrico una o más unidades constituyentes están investidas con poderes especiales o mayores de autogobierno”¹⁰⁴.

De acuerdo con Elliot Bulmer, una de las razones por las cuales un Estado podría adoptar un federalismo asimétrico es el de acoger a los desiguales. De acuerdo con este autor, la asimetría es por lo general el resultado de federalismos tipo *Holding-together* donde se tiene que llegar a negociaciones diferentes para mantener cohesionada a los integrantes de la Unión¹⁰⁵.

“Cuando los estados independientes se unen para formar una federación, generalmente lo hacen en igualdad de condiciones, pero cuando un país existente se divide en componentes federalizados para acomodar los deseos de autonomía, a menudo tiene que acomodar diferentes partes del país a diferentes extensiones, dependiendo de las diferentes intensidades de identidad o interés separados, arraigados en particularidades culturales, históricas o geográficas”¹⁰⁶.

Otra razón por la cual puede existir un federalismo asimétrico es tratar desigual a los desiguales. Aquí me refiero a entidades subnacionales que no tienen la suficiente capacidad de autogobierno como el resto de los firmantes del pacto federal, por lo que una manera de equilibrar la balanza es limitar o ampliar el autogobierno local. “Un área pobre o menos desarrollada puede tener una menor capacidad de autogobierno que una próspera, y puede depender más de los pagos de transferencia de otras partes del país a través del gobierno central”¹⁰⁷.

¹⁰³ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰⁴ Tarr, G. Alan, *op. cit.*, p. 1137.

¹⁰⁵ Este es otro argumento que puede irse sumando hacia la afirmación de que en México, al menos inicialmente, tuvimos un federalismo de tipo *coming-together* .

¹⁰⁶ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 22.

Una tercera razón para adoptar un federalismo asimétrico es la de proteger la diversidad cultural de una minoría que, de ninguna otra forma contaría con la cantidad de votos suficientes para proteger su patrimonio cultural. En palabras de Alan Tarr,

“Las federaciones suelen crear arreglos asimétricos para tener en cuenta el hecho de que dentro de un estado existen diferencias culturales o sociales significativas entre las unidades constituyentes. Esto es particularmente importante cuando hay grupos que desean cierto grado de autonomía pero están destinados a ser minoría permanente a nivel nacional. La incorporación de elementos asimétricos puede reducir el conflicto que esto podría producir al permitir a las minorías concentradas en unidades constituyentes particulares una mayor medida de autogobierno, uniéndolos así más estrechamente a la federación”¹⁰⁸.

Finalmente, otra razón para articular un federalismo asimétrico es la existencia de territorios que pertenecen a la federación pero que en estricto sentido no son firmantes del pacto federal. Un claro ejemplo de esto es Canadá con sus 10 provincias y 3 territorios. En palabras de Elliot Bulmer,

“Las provincias son miembros de pleno derecho de la federación. Los territorios pertenecen a Canadá y se rigen como parte de Canadá, pero no son miembros de la federación. A diferencia de las legislaturas provinciales, los poderes de las legislaturas territoriales no están regulados en la Constitución sino en los estatutos federales ordinarios, y no se requiere el consentimiento de los territorios para la aprobación de enmiendas constitucionales”¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Tarr, G. Alan, *op. cit.*, p. 1137.

¹⁰⁹ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 22

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL

1. Definición del constitucionalismo subnacional

Es asombroso que pese a que aproximadamente el 40 por ciento de la población mundial vive dentro de Estados que son formalmente federales y otro tercio vive en organizaciones políticas que aplican alguna clase de acuerdo federal¹¹⁰, las discusiones académicas y la investigación jurídica respecto el constitucionalismo subnacional sean escasas¹¹¹ y, en general, las constituciones subnacionales tengan poca visibilidad y no sean bien comprendidas¹¹². “Cuando los académicos discuten el federalismo y las formas relacionadas de descentralización, generalmente se enfocan en la constitución del superestado — la fuente de la estructura federal — e ignoran los aspectos constitucionales de la organización de las entidades subnacionales”¹¹³; aunque, paradójicamente, las constituciones estatales “están mucho más cerca de la gente y son accesibles de manera realista a la participación popular a través de una serie de vías”¹¹⁴, no disponibles desde la constitución federal.

Impuestos, plazas, parques, seguridad, transporte, salud, elecciones, democracia participativa, urbanismo, respeto a la propiedad privada, libertad religiosa, libertad de expresión, libertad de asociación, representación política, organización administrativa y territorial, división de poderes, entre muchos otros, son temas que se viven con más intensidad desde el ámbito estatal. En otras palabras: muchas decisiones de origen y destino estatal tienen una enorme relevancia para la vida comunitaria local, incluso más que algunas decisiones de

¹¹⁰ Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, EUA, University of Alabama Press, 1991, p. 6.

¹¹¹ Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2016, p. 127.

¹¹² Williams, Robert F., *Why State Constitutions Matter*, EUA, New England Law Review, 2011, vol. 45, p. 4.

¹¹³ Ginsburg, Tom y Posner, Eric, *Subconstitutionalism*, EUA, Stanford Law Review, 2010, vol. 62, p. 1584.

¹¹⁴ Williams, Robert F., *op. cit.*, p. 4.

ámbito federal o nacional, lo que permite decir que las constituciones subnacionales son populares, posiblemente más que la propia constitución federal. Que una constitución política sea popular significa que establece procesos o instituciones jurídicas sobre las cuales los ciudadanos tienen más capacidad de decisión de manera directa y por lo tanto son cercanas a la vida cotidiana de las personas. Por ejemplo, en algunos estados de los Estados Unidos los electores pueden votar por sus jueces, dándole así a las personas la oportunidad de tomar una decisión política que no tienen en el ámbito federal. Esta relevancia lleva a afirmar que las constituciones subnacionales requieren ser estudiadas, sí desde el federalismo, ya que es el pacto federal el que crea la posibilidad de existencia de las constituciones subnacionales y restringe o amplía los alcances de su contenido, pero también a través de su propia teoría constitucional. Esto con un doble propósito: justipreciar su valor como mecanismo de protección de derechos humanos y de creación de instituciones políticas y, consecuencia de ello, tener una mejor comprensión de su capacidad para contribuir a mejorar la vida política de las personas sin violar los límites marcados por el pacto federal. Dicho de otra manera, una vez que se conocemos los límites del federalismo es posible trazar los del constitucionalismo subnacional.

Para el profesor Jonathan L. Marshfield el constitucionalismo subnacional es el conjunto de normas que protegen y definen a las autoridades de las unidades subnacionales que componen a un sistema federal y que les permite ejercer cierto grado de autonomía en el diseño y organización del poder político reservado a ellas por parte de la federación¹¹⁵. En este sentido, el constitucionalismo subnacional pasa por la capacidad de las entidades federativas de estructurar y limitar su propio poder político, ya sea obtenido por transmisión o por origen¹¹⁶.

¹¹⁵ Marshfield, Jonathan L., *Models of Substantial Constitutionalism*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4, p. 1153.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 1157.

Para Tom Ginsburg y Eric Posner el constitucionalismo subnacional está integrado por las disposiciones normativas que se encuentran en las constituciones de las unidades que integran el pacto federal¹¹⁷.

En palabras de Daniel Barceló, una constitución local es “la norma suprema del pueblo de un estado cuyo respeto por los gobernados y los gobernantes permite la convivencia en orden y paz sociales. Es el contrato social en el cual se expresa la forma en que el pueblo desea vivir. Bajo este entendimiento el pueblo reconoce todo acto jurídico del poder público o de los particulares que esté conforme a la Constitución Estatal, y desconoce y anula -siguiendo procedimientos preestablecidos en la propia Constitución y las leyes, los que sean contrarios a la norma del pueblo”¹¹⁸.

En otra de sus obras, este mismo autor afirma: “La Constitución estatal es el documento solemne mediante el cual el pueblo de un estado define su concepción de justicia y de los derechos individuales, que orientan y rigen la vida en sociedad, y que sirven de basamento para crear al gobierno y atribuirle “poderes” o “competencias” para llevar a efecto ese ideal de justicia”¹¹⁹.

Una constitución subnacional es el máximo ordenamiento jurídico de una comunidad integrante de un pacto federal, elaborado por y para esa comunidad en concordancia con lo establecido en el pacto federal, en donde se incorporan las decisiones políticas fundamentales de esa comunidad. Las constituciones subnacionales persiguen un objetivo similar al de la constitución federal: ser la manifestación física de un acuerdo político transformado en norma jurídica que limita y estructura al poder político y condiciona la validez del resto del sistema jurídico¹²⁰.

¹¹⁷ Ginsburg, Tom y Posner, Eric, *Subconstitutionalism*, EUA, Stanford Law Review, 2010, vol. 62, p. 1584.

¹¹⁸ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, IIJ, 2016, p.105.

¹¹⁹ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense*, México, IIJ, 2005, p. 67.

¹²⁰ Cfr. Marshfield, Jonathan L., *Models of Substantial Constitutionalism*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4, p. 1165.

Una vez que he definido el constitucionalismo subnacional toca responder *¿Cuáles son las justificaciones jurídico-políticas para incrementar o disminuir el espacio constitucional local?* Para contestar esta pregunta se necesitan argumentos independientes de la justificación general de constitucionalismo nacional, entre otras razones porque una entidad federativa no es una integrante de la comunidad internacional por lo que no tiene que resolver algunos de los problemas que el Estado atiende a través de su constitución federal (ratificación de tratados internacionales, por ejemplo) o porque las constituciones subnacionales no tienen que lidiar con la legitimación en el uso de las fuerzas armadas de un país o resguardar las fronteras del Estado. La pregunta no es sencilla. Brasil y Sudáfrica son países que dejan muy poco espacio a las constituciones subnacionales mientras que Estados Unidos, Alemania y Austria son ejemplos de espacios subnacional más amplios¹²¹; sin embargo, unos y otros tienen documentos plenamente reconocidos como constituciones subnacionales.

Es esperable que distintas justificaciones para la adopción de las constituciones subnacionales den como resultado distintos modelos de constitucionalismo subnacional, y por lo tanto los resultados de convivencia social, de protección de derechos humanos, de limitación al poder político y su correspondiente ejercicio sea distinto en cada una de ellas. Para Jonathan L. Marshfield hay tres justificaciones que influyen en el contenido de las constituciones subnacionales¹²² las cuales son compatibles con las aproximaciones al federalismo utilizadas en este capítulo: 1. Potenciar la capacidad de un gobierno federal de acomodar a distintas comunidades políticas dentro de un solo régimen constitucional. 2. Contribuir al diseño de pesos y contrapesos y con esto contribuir a la protección de las libertades individuales. 3. Mejorar la calidad de la democracia deliberativa.

En Estados Unidos, por ejemplo, las constituciones estatales son necesarias para establecer las disposiciones jurídicas y las instituciones políticas encargadas de, entre otras cosas, la creación, la interpretación y la ejecución de la ley estatal¹²³.

¹²¹ *Idem.*

¹²² Marshfield, Jonathan L., *op. cit.* p. 1153.

¹²³ Marshfield, Jonathan L., *op. cit.*, p. 1166.

Y como resultado de esto, las constituciones subnacionales son una innegable fuente de derecho positivo y un engranaje indispensable en sistema de pesos y contrapesos que limitan al poder político (tanto estatal como federal)¹²⁴. Del otro lado del Atlántico, en Sudáfrica las constituciones subnacionales no son necesarias para este propósito en razón de que la constitución nacional establece para los gobiernos locales límites, instituciones y disposiciones jurídicas en cantidad suficiente como para, casi, anular el espacio constitucional subnacional¹²⁵. Una pregunta pertinente que atenderé más adelante es, *¿En cuál de los dos polos ejemplificados por Estados Unidos y Sudáfrica puede ser colocado el constitucionalismo estatal mexicano?*

En términos generales, entre los beneficios que la existencia de constituciones subnacionales representa para los ciudadanos destaca el que éstas pueden proveer mecanismos de protección a los derechos humanos, de control del poder político, de democracia participativa y de identidad comunitaria que van más allá de los estándares federales. Esto es suficiente para justificar y estudiar la existencia de estos ordenamientos locales. Las constituciones subnacionales son el instrumento *ad hoc* para insertar dentro de los ordenamientos jurídicos locales mecanismos de reconocimiento y protección a grupos social, cultural, económica o políticamente vulnerables que, por su dimensión, difícilmente serán introducidos dentro de la constitución federal, pero que se pueden beneficiar de un mecanismo diseñado exprofeso por legisladores estatales, probablemente incluso provenientes de los mismos distritos electorales en donde se encuentran dichos grupos vulnerables. En una era global post-pandemia, lo local cobra más importancia en la vida de la *polis*.

Un punto de debate alrededor del constitucionalismo subnacional está ilustrado por las siguientes interrogantes: *¿El que en una federación existan constituciones subnacionales con contenidos distintos a la constitución federal pone en riesgo la unidad nacional?* Y si dichas constituciones subnacionales no tienen contenidos distintos a los de la constitución federal, *¿Tiene sentido tener*

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ *Idem.*

constituciones locales? Respecto la primera interrogante, una constitución subnacional podría perfectamente incluir contenidos distintos a los de su constitución federal sin poner en riesgo la unidad nacional, tal y como se verá en los capítulos quinto y sexto de esta tesis.

A continuación, una aproximación a la primer pregunta del párrafo anterior: la Constitución de los Estados Unidos, como hemos dicho, no prescribe ningún contenido para las constituciones locales, pero éstas tienen el cuidado de no trastocar las fronteras nacionales al mismo tiempo que enfatizan su identidad comunitaria. Tal es el caso del artículo 16, sección 6, inciso “b” de la constitución del estado de Texas¹²⁶, el artículo I del capítulo V, sección I de la constitución del estado de Massachusetts¹²⁷ o el artículo XII, sección 7 de la constitución de Hawái¹²⁸; todos ponen el acento en temas de interés comunitario que en nada distorsionan los pactado para el ámbito federal pero que en el ámbito estatal constituyen acuerdos importantes.

Respeto la segunda interrogante, si una constitución subnacional reduce su espacio de creatividad e innovación *ad hoc*, pierde una gran oportunidad para construir una nueva distribución y organización de poder político estatal. Si a eso se le suma una constitución federal completa¹²⁹, entonces la pérdida es mayor; sin embargo, aún en ese escenario (el cual se parece mucho a lo que sucede en los Estados Unidos Mexicanos) el constitucionalismo subnacional no es sinónimo de intrascendencia. Un buen ejemplo de cómo poco espacio para la creatividad puede ser suficiente para darle utilidad al texto constitucional estatal es la constitución de Oaxaca, la cual en su artículo 25 mandata que las autoridades administrativas estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, establecerán obligatoriamente audiencias públicas y periódicas para que los ciudadanos del estado, de manera directa, les planteen asuntos de interés público. También establece los ayuntamientos están obligados a celebrar sesiones de cabildo con

¹²⁶ Disponible en <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/CN/pdf/CN.16.pdf>

¹²⁷ Disponible en <https://malegislature.gov/laws/constitution>

¹²⁸ Disponible en <https://lrb.hawaii.gov/constitution#articlexii>

¹²⁹ Para una lectura respecto qué es una constitución completa *cf.* Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2016, p. 130.

carácter público, en las que los ciudadanos del municipio podrán expresar su opinión sobre los problemas que observen y apuntar posibles soluciones. Además, incluye el mandato para los órganos autónomos del estado de contar con consejos consultivos ciudadanos de carácter honorífico. Tres figuras de participación ciudadana que no tiene punto de comparación en la Constitución Federal.

Finalmente, otro botón de muestra para ilustrar que aún en un medio ambiente adverso para la creatividad subnacional ésta puede florecer, es la despenalización del aborto en las entidades federativas mexicanas. Por ejemplo Oaxaca¹³⁰, decisión que solo tiene sentido en el ámbito local ya que aquí la competencia federal es inútil. En palabras de la SCJN,

“Desde hace tiempo existen numerosos ejemplos de cómo las entidades federativas han tomado la iniciativa para mejorar la vida de sus habitantes a través de los derechos humanos y sus garantías. Como se observa en la siguiente tabla, varias entidades federativas reconocieron en sus constituciones locales derechos humanos tiempo antes de que se hiciera a nivel federal, en algunos casos incluso crearon derechos fundamentales sin equivalente en ella:”¹³¹

Tabla 1¹³²

Derecho y fecha en que fue incorporado a la Constitución Federal	Estado y fecha en que incorporó el derecho a su Constitución local
Derecho a la protección a la salud (febrero 1983)	Baja California Sur (enero de 1975) Hidalgo (noviembre de 1979) Morelos (noviembre de 1980)
Derecho a la protección de datos personales y acceso a la información pública (julio de 2007)	Coahuila (septiembre de 2003) Estado de México (abril de 2004)
Acceso a la cultura y sus bienes o servicios (abril de 2009)	Baja California Sur (enero 1975) Michoacán (febrero de 1970) Oaxaca (octubre de 1990) Querétaro (marzo de 2008)
Derecho a la cultura física y deporte (octubre de 2011)	Oaxaca (octubre de 1990)

¹³⁰ Consúltese el Decreto 806 publicado en el Periódico Oficial del estado de Oaxaca el 24 de octubre de 2019.

¹³¹ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, página 44, párrafo 85.

¹³² *Idem*.

Derecho a la alimentación (octubre de 2011)	Estado de México (febrero de 2011) Chiapas (junio de 2011) Nuevo León (agosto de 2011) Sinaloa (mayo de 2008) Zacatecas (octubre de 2005) Hidalgo (enero de 1987)
Derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico (febrero de 2012)	Colima (mayo de 2011) Hidalgo (diciembre de 2011) Nayarit (octubre de 2010) Sinaloa (mayo de 2008)
Derecho a la identidad (junio de 2014)	Chiapas (junio de 2011)
Derecho al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, banda ancha e internet (junio de 2013)	Morelos (febrero de 2012) Baja California Sur (abril de 2013)
Derecho al internet gratuito (no reconocido a nivel federal)	Baja California Sur (abril de 2013) Durango (agosto de 2013) Tabasco (septiembre de 2013)
Derecho a una vida libre de corrupción (no reconocido a nivel federal)	Baja California (julio de 2017)

Es oportuno recordar la opinión de Jonathan L. Marshfield respecto de que aun las constituciones subnacionales con poco espacio constitucional por mandato de la constitución federal pueden servir como mecanismo para que las comunidades locales formalicen su identidad política¹³³, lo cual es intrínsecamente valioso. Un ejemplo de esto último es el esfuerzo constitucional de KwaZulu-Natal¹³⁴ y Cabo Oeste¹³⁵, ambas provincias de Sudáfrica que aún bajo una constitución federal completa encuentran las fisuras que permiten proteger sus propias identidades políticas a través de textos constituciones subnacionales.

En resumen, siguiendo a Jonathan L. Marshfield, el constitucionalismo subnacional no encuentra su justificación exclusivamente a través del

¹³³ Marshfield, Jonathan L., *Models of Substantial Constitutionalism*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4, p. 1167.

¹³⁴ Aquí la sentencia de 1996 de la Corte Constitucional de Sudáfrica donde se reconoce la facultad de la legislatura subnacional de emitir una constitución provincial dentro de ciertos márgenes: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1996/17.html> Para saber más consúltese Ellmann, Stephen, *Federalism awry: The structure of government in the Kwazulu/Natal Constitution*, Sudáfrica, South African Journal on Human Rights, 1993, vol. 9, núm. 2, pp. 165-176.

¹³⁵ Brand, Dirk, *The Western Cape Provincial Constitution*, EUA, Rutgers Law Journal, 1999, vol. 31, pp. 961-970.

constitucionalismo federal, ni cumple una función arquetípica en todos los sistemas federales. “Más bien, exige una investigación teórica independiente que explore los diversos objetivos normativos a los que puede servir en los sistemas federales y dé cuenta de los diferentes propósitos a los que puede servir el constitucionalismo subnacional dependiendo de las reglas del régimen federal dentro del cual existe”¹³⁶, y sumando las ideas de Patricia Popelier agregaría que el constitucionalismo subnacional no está definido solo por el poder de las autoridades locales de adoptar su propia constitución subnacional, sino también por su poder de definir su posición en relación con otras capas de autoridad, piénsese por ejemplo en las constituciones subnacionales que existen dentro del espacio de la Comunidad Europea. “Esto es relevante en un ambiente de gobierno multinivel producto de un mundo global donde las organizaciones internacionales también imponen obligaciones”¹³⁷.

1.2. Características del constitucionalismo subnacional

Una constitución subnacional es un documento jurídico que debe de ser acatado por las autoridades estatales correspondientes a su entidad, pero también respetado por las autoridades federales que deberán de abstenerse de violentarla e interferir en su ámbito. Es producto de un acuerdo político con dos dimensiones, una nacional que le da carta de naturalización y otra estatal que le da forma y sustancia. A partir de estas, su contenido queda vinculado al pacto federal por una doble ligadura: a) no violar los límites que se le ha impuesto a esa entidad subnacional (por ejemplo, abstenerse de incluir disposiciones contrarias a los tratados internacionales que el ámbito federal ha firmado y que comprometen a toda la unidad o no desconocer los actos jurídicos válidos emitidos por autoridades federales) y b) prescribir sus propias instituciones, derechos y obligaciones *ad hoc* para su comunidad. Esto último no solo es una potestad de la que puede disponer sino una obligación que debe de cumplir, ya que el poder político del que se le ha

¹³⁶ Marshfield, Jonathan L., *op. cit.*, p. 1167.

¹³⁷ Popelier, Patricia, “Subnational multilevel constitutionalism”, *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2014, vol. 6, núm. 2, p. 2.

dotado responde a la necesidad de proteger y mejorar las condiciones de vida de los gobernados a través de normas jurídicas vinculantes para las autoridades.

El inciso a) es una limitación a la autonomía de las entidades subnacionales que componen a la Unidad, limitación que de no existir traería como consecuencia que el pacto federal careciera de sentido porque no habría materias orquestadas bajo acuerdos generales destinados a dar vida a un ámbito federal facultado para realizar acciones de gobierno transversal para todas las entidades subnacionales al interior de ese Estado, ni la obligación de estas de no interferir. En el caso del inciso b), una constitución que se limitara a repetir innecesariamente lo prescripto en una constitución federal fallaría como ley suprema local ya que su naturaleza no es publicitaria o de difusión, sino de construcción, cohesión, protección y conducción de la vida política-jurídica de esa su unidad subnacional. Si una constitución federal existe para dotar de homogeneidad y consistencia a ciertas materias a través de normas jurídicas y ordenar así aspectos generales de la Unión; una constitución subnacional existe para proteger los aspectos de la vida pública que no interfieren con el pacto federal y que son valiosos para una determinada comunidad, incluso si debe crear e innovar con perspectiva local. Siempre cuidándose de no violar el pacto federal. Es así que el constitucionalismo subnacional debe ser definido desde la capacidad de las entidades subnacionales de darse sus propios acuerdos jurídico-políticos, pero también, como ya se ha dicho, desde la posibilidad de definir su posición ante otras capas de autoridad¹³⁸.

Al hablar de constitucionalismo subnacional y sus características, un punto de partida útil es el federalismo norteamericano¹³⁹. En este contexto, la sentencia

¹³⁸ Este punto es abordado en Popelier, Patricia, "Subnational multilevel constitutionalism", *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2014, vol. 6, núm. 2, p. 19, en relación con el papel de las constituciones subnacionales ante la Comunidad Europea.

¹³⁹ En palabras de Aspásia Camargo, "Esta obra singular de ingeniería política se concretó como una vertiente del Estado democrático por primera vez en Estados Unidos y se extendió después, a lo largo del siglo XIX, a países como Canadá, Australia y a las jóvenes repúblicas latinoamericanas, cuyos orígenes coloniales parecen haber estimulado la creación de estructuras superpuestas: una centralizadora, heredada de la antigua metrópoli, y otra basada en las autonomías regionales y locales. Estas autonomías se alimentaban por las dificultades de comunicación y por las diversidades económico-culturales". Cfr. Camargo, Aspásia, "La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática", en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 227.

en *McCulloch v. Maryland*¹⁴⁰ de 1819 “proporciona un punto de vista conveniente para identificar qué es distintivo del constitucionalismo estatal con respecto al federal”¹⁴¹. En esta sentencia el ministro presidente John Marshall reconoció con claridad que “la Constitución federal atribuía solo poderes limitados al gobierno nacional”¹⁴², pero no es así con las constituciones de los estados. De acuerdo con Alan Tarr “Mientras que Marshall reconoció que el gobierno federal podía ejercitar tan solo los poderes legislativos atribuidos a éste por la Constitución Federal, históricamente se ha entendido que los gobiernos estatales poseen poderes legislativos plenos, esto es, los poderes legislativos residuales no cedidos al gobierno nacional o prohibidos a los estados por la Constitución Federal”¹⁴³. En este mismo sentido, es pertinente a recordar al juez Louis Brandeis y su voto disidente en *New State Ice Co. v. Liebmann*¹⁴⁴, también citado por Alan Tarr¹⁴⁵, cuando manifestó que el constitucionalismo subnacional “es uno de los felices incidentes del sistema federal que un solo estado valiente puede, si sus ciudadanos así lo eligen, servir como laboratorio, sin riesgo para el resto del país”.

Ambas, la federal y las subnacionales, son constituciones y aunque hay diferencias fundamentales entre ellas¹⁴⁶ no debe de caerse en el error de considerar a las subnacionales como documentos incapaces de aportar instituciones, derechos o procesos jurídicos que no estén contemplados ya en la Constitución Federal. En palabras de James Madison:

“Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio

¹⁴⁰ Disponible en <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/17/316>

¹⁴¹ Tarr, G. Alan, *Comprendiendo las constituciones estatales*, Barceló Rojas, Daniel Armando (Trad.), México, IJ, 2009, p. 10.

¹⁴² *Idem*.

¹⁴³ Tarr, G. Alan, *Comprendiendo las constituciones estatales, cit.*, p. 11.

¹⁴⁴ *Cfr.*, supra 41.

¹⁴⁵ Tarr, G. Alan, *Explaining sub-national constitutional space*, EUA, Penn State Law Review, 2010, vol. 115, p. 1144.

¹⁴⁶ Williams, Robert F., *Why State Constitutions Matter*, EUA, New England Law Review, 2011, vol. 45, p. 4.

extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los estados”¹⁴⁷.

Las innovaciones constitucionales en el ámbito estatal tienen la capacidad de impactar en la vida de las personas, particularmente en los derechos políticos de los habitantes de cada comunidad y las constituciones federales no puede desoír esta realidad, como tampoco deben hacerlo las entidades subnacionales. Sin embargo, distintos autores evidencian una virtual invisibilización del constitucionalismo subnacional. La respuesta multifactorial a dicha invisibilización debe de empezar por reconocer una visión limitada de autoridades y académicos; por ejemplo, con frecuencia se voltea a ver a las constituciones federales como las que otorgan poderes a las constituciones locales, cuando esto no necesariamente es así, particularmente en los federalismos identificados como *Coming-together*¹⁴⁸ donde los entes que conforman la unidad federal ya contaban con su propio documento constitucional antes de formar parte de la Unión. Además, un error común es asumir que las soluciones jurídicas construidas desde el centro (ámbito federal) son mejores que las creadas desde la periferia (ámbito subnacional). La concepción contraria, aquella que permite justipreciar el valor y potenciales aportaciones del constitucionalismo subnacional, se construye a partir de este silogismo: los acuerdos político-jurídicos de carácter general importan para la vida en comunidad. Las constituciones subnacionales son acuerdos jurídico-políticos generales construidos desde y para la vida comunitaria estatal. Por lo tanto, las constituciones subnacionales importan.

Las constituciones estatales, *mutatis mutandis*, son tan importantes para sus respectivas comunidades como la constitución federal lo es para el Estado, pero con la característica de que sus normas jurídicas son mucho más cercanas respecto de su ámbito competencial a esa comunidad y, simultáneamente, dicha comunidad

¹⁴⁷ Hamilton, Alexander *et. al.*, *El Federalista*, Máiz, Ramón (ed.), España, Akal, 2015, p. 367.

¹⁴⁸ La Constitución Federal es el resultado de un acuerdo entre entidades libres y soberanas que aceptan autolimitar una parte de esa soberanía para crear una nueva personalidad política-jurídico.

tiene, por lo menos en potencia, una mayor capacidad de incidir en su elaboración, discusión y aprobación de lo que podría lograr en el ámbito federal. Líneas más arriba he utilizado la palabra *populismo* para explicar esta idea. Al redactar y atender su constitución subnacional, cada una de las comunidades está potenciando el ejercicio de los derechos políticos de sus integrantes, lo cual incluye votar por sus autoridades locales y exigir la rendición de cuentas de éstas. En palabras de Daniel Barceló:

“La estabilidad de la Constitución es una necesidad para que cumpla su objetivo de norma suprema en la medida en que se incorpora en la conciencia popular y a la de funcionarios públicos. Sin embargo, la Constitución estatal requiere adecuarse por cada generación en lo que se refiere a su catálogo de derechos fundamentales, que crece según asciende el sentido ético de cada comunidad política, así como su capacidad contributiva y a la de gasto público para pagar el costo de los nuevos derechos o incrementar el goce de los que ya existen. También su parte orgánica cambia con el tiempo pues el conocimiento político evoluciona igualmente para responder de mejor manera a los retos que a cada generación se le presentan”¹⁴⁹.

¿Qué tanto “espacio” requieren las constituciones subnacionales? La respuesta requiere considerar varios factores y debe de ser construida caso por caso pero, de acuerdo con Alan Tarr, el espacio constitucional subnacional parecería incluir, aunque no se limita a, lo siguiente¹⁵⁰:

- a) El poder de crear, reformar o reemplazar su constitución.
- b) El poder de establecer metas de gobierno.
- c) El poder de definir los derechos que protegerá la entidad subnacional.
- d) El poder de estructurar las instituciones gubernamentales de la entidad subnacional, incluyendo si la legislatura será bicameral o unicameral.

¹⁴⁹ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, IJ, 2016, p. 145.

¹⁵⁰ Tarr, G. Alan, *Explaining Sub-national Constitutional Space*, EUA, Penn State Law Review, 2010, vol. 115, p. 1134

- e) El poder de definir el proceso mediante el cual se promulga la ley en la entidad subnacional.
- f) El poder de crear órganos administrativos.
- g) El poder de dividir poderes entre las instituciones de gobierno de la entidad subnacional.
- h) La facultad de determinar el modo de selección de los funcionarios públicos de la entidad subnacional.
- i) La facultad de determinar la duración del mandato y la modalidad y bases para la destitución de los funcionarios de la entidad subnacional antes de la finalización de su mandato.
- j) El poder de establecer una lengua oficial.
- k) El poder de instituir mecanismos de democracia directa.
- l) El poder de crear y estructurar el gobierno local.
- m) El poder de determinar quiénes son los ciudadanos de la entidad subnacional.
- n) El poder de establecer requisitos de elegibilidad para ser servidor público de la entidad subnacional.

Coincido con el profesor Robert F. Williams cuando afirma que discutir el potencial de las constituciones subnacionales puede ser muy interesante¹⁵¹, particularmente en lo que se refiere a la distribución y organización del poder político. En este sentido a continuación un listado de 5 preguntas pertinentes en relación con las constituciones subnacionales. Este listado está inspirado en los trabajos de los profesores Jonathan L. Marshfield, Robert F. Williams y Alan Tarr. Me parece una batería de preguntas que toda entidad subnacional debería tener presente al momento de redactar o reformar su constitución: 1. ¿Cuál es la función teórica de las constituciones subnacionales de esa federación? 2. ¿Las constituciones subnacionales de esa federación distribuyen poder político originario o solo administran el otorgado por la constitución federal? 3. ¿La constitución federal de esa federación permite poco o mucho espacio constitucional local? 4. ¿Las

¹⁵¹ Williams, Robert F., *Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4, p. 1110.

constituciones subnacionales de esa federación aportan algo distinto respecto la constitución federal en materia de instituciones de gobierno, protección de derechos, distribución de poderes? 5. ¿La constitución federal tiene un trato simétrico o asimétrico para las constitucionales subnacionales de esa federación?

1.3. Funciones de las constituciones subnacionales

El contenido de las constituciones subnacionales está delimitado por su relación con su respectiva constitución federal y esto marca la métrica en la que debe de ser cuantificada su utilidad. Una constitución federal más completa, en principio, deja menos espacio para la creatividad del constitucionalismo subnacional y en este escenario podría parecer poco útil una constitución subnacional. Pero lo cierto es que el que su contenido sea contingente¹⁵² no es una limitación inexorable e incapacitante para el ordenamiento estatal, ya que este encapsulamiento puede ser transformado en una oportunidad de potenciar espacios ignorados o desatendidos por la constitución federal.

El dinamismo propio de las sociedades y por lo tanto de sus respectivos sistemas jurídicos son el marco para que las constituciones subnacionales establezcan modelos que limiten el poder político y den protección a los derechos de los integrantes de cada comunidad en contra de abusos de autoridades estatales, a través de mecanismos *ad hoc*. Esto permite, siguiendo las ideas de Jonathan L. Marshfield¹⁵³, mejorar la protección de los derechos humanos de los integrantes de esa comunidad sin ningún tipo de violación al pacto federal; por ejemplo, ser una fuente alternativa de derechos sustantivos justiciables¹⁵⁴. Además, permite la experimentación en el diseño e implementación de mecanismos para el control del poder político y con ello incrementar la probabilidad de crear un

¹⁵² Marshfield, Jonathan L., *Models of Substantial Constitutionalism*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4, p. 1159.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 1173.

¹⁵⁴ Cardinal, Paulo y Zhang, Yihe, "Subnational Constitutionalism in The Sars of the People's Republic of China. An Exceptional Tailored Suit Model?", *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2012, vol. 4, núm. 2, p. 104.

mecanismo que pueda ser exportable a otros ámbitos de gobierno¹⁵⁵. También ayuda a crear un cuerpo de interpretación jurisdiccional distinto al federal el cual tiene el potencial de beneficiar la discusión de la protección y tutela de los derechos humanos a partir de una doble fuente de protección constitucional (Alemania es un ejemplo de esto¹⁵⁶). Finalmente, contribuye a consolidar la democracia participativa a través de

“1. Discutir en el ámbito local la adopción, implementación o garantía de derechos que no están previstos en la constitución nacional, minimizando los riesgos en comparación de tener dicha discusión en la mesa de la constitución nacional, y 2. Generar discusiones regionales entre congresos locales que respondan a situaciones geográficas (zonas fronterizas o áreas metropolitanas) que puedan encontrar nuevos mecanismos de protección a derechos humanos en beneficio de sus habitantes, beneficiándose así de experiencias y aprendizajes comunes”¹⁵⁷.

En el escenario de ampliar la discusión de asuntos públicos, ya sea para la protección de derechos humanos o la redistribución y organización del poder político, las constituciones subnacionales son un buen mecanismo de experimentación acotada a límites razonablemente bien definidos con el mecanismo de salvaguarda del control de constitucionalidad centralizado en el poder judicial federal, por lo que las constituciones subnacionales representan una mesa de experimentación que puede encontrarse con fracasos moderados, pero también con éxitos celebrables y replicables en beneficio de todos los habitantes de un Estado¹⁵⁸.

En adición a lo anterior, las constituciones subnacionales también pueden servir para detonar y conducir discusiones colectivas que ayuden a identificar los bienes públicos más valiosos para grupos vulnerables locales (personas indígenas

¹⁵⁵ La figura del amparo mexicano es un buen ejemplo de una innovación en una constitución subnacional que es adoptada por la constitución federal. Para un ejemplo moderno de esta experimentación, *cfr.* Tortolero Cervantes, Francisco, *Los “superdelegados” y la caja de herramientas federales*, México, UNAM, IJ, 2020, pp. 97 – 100.

¹⁵⁶ Marshfield, Jonathan L., *Models of Substantial Constitutionalism*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4, p. 1174.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 1185.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 1186.

o comunidad LGBTTTIQ, por ejemplo) las cuales pueden ser minoría en el mosaico nacional y por lo tanto no contar con una protección *ad hoc* en la constitución federal¹⁵⁹. También puede ser utilizadas para dotar de legitimidad a la toma de decisiones locales y con ello fortalecer el espíritu de comunidad, así como la conciencia de ciudadanía y con ello presentar un mejor escenario para la ejecución de acciones comunitarias como el combate a la corrupción.

Por último, pueden prever mecanismos de reforma constitucional más cercanos a las personas, los cuales faciliten una deliberación constitucional popular y con ello incentivar a un grado más intenso de participación de las personas en las discusiones públicas y la toma de decisiones políticas.

Todo lo anterior, adaptado a las realidades particulares de cada comunidad y ejecutado a través de acuerdos políticos generales traducidos en normas jurídicas, ayuda a obtener una mejor protección jurídica para los ciudadanos en varios ámbitos de gobierno¹⁶⁰. Las constituciones subnacionales pueden facilitar la suma de acuerdos políticos para la construcción de ciudadanía y controlar el poder político a través de proteger y fomentar localmente el debate público, la participación ciudadana y la equidad política a partir de la agrupación de intereses y su respectiva negociación, siempre respetando el pacto federal¹⁶¹.

Las constituciones estatales son las primeras herramientas con las que se puede guiar y regular el comportamiento del poder político en los Estados, por lo que una constitución subnacional, la cual es un pacto político-jurídico de una comunidad subnacional ocupada en conservar su identidad y potenciar el disfrute de sus derechos y bienes públicos dentro de un entramado nacional, buscará fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas desde el ámbito estatal, lo que hace completo sentido en tanto que las primeras autoridades en ejercer recursos públicos para satisfacer necesidades colectivas e individuales son las municipales y estatales.

Los gobiernos locales son escuela de democracia, es quizá por esto que una de las aportaciones más importantes de las constituciones subnacionales es la

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 1181.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 1175.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 1177.

protección de los derechos y libertades de sus ciudadanos en contra de la intromisión del gobierno federal en las competencias estatales y municipales (gobiernos con una visión local). Es ahí donde se le reconoce a los poderes políticos estatales la facultad para interponerse entre el gobierno federal y los ciudadanos de esa entidad e impedir, o por lo menos combatir, invasiones del gobierno federal a su esfera de competencias¹⁶².

¹⁶² Un ejemplo de esto sucede cuando se presentan controversias constitucionales contra actos del Ejecutivo Federal cuando realice actos de invasión de facultades en estados y municipios.

CAPÍTULO TERCERO

FEDERALISMO Y CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. Origen del federalismo en los Estados Unidos Mexicanos

En los Estados Unidos Mexicanos la federación es el resultado de un pacto que viene desde las entidades locales, las cuales solo han renunciado a hacerse cargo directamente de aquello que por su propia naturaleza requiere de unificación: relaciones internacionales, normatividad para el comercio, pesos y medidas, defensa de las fronteras, entre otros. Todo lo demás es vida interna, es vida soberana de cada entidad. “La federación surge para coordinar a los Estados y para representar a los Estados”¹⁶³. En palabras de José Barragán Barragán,

“el federalismo nace de un Pacto de Unión, que tal cosa es y significó el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824. En México, históricamente hablando, el Estado se formó como consecuencia de dicho Pacto y el Gobierno Federal, no nace como un gobierno del Estado mexicano, sino como un gobierno de la Unión de Estados mexicanos. Los poderes federales son la voluntad del cuerpo moral, que supone dicho Pacto: son la voluntad de los Estados”¹⁶⁴.

Los Estados Unidos Mexicanos es una entidad con personalidad jurídico-política reconocida internacionalmente, en la que conviven tres ámbitos de gobierno – federal, estatal y municipal-, pero esta convivencia no sucede desde un capricho autoritario, el cual desaparecería según el ánimo en turno. Tampoco sucede desde la lógica de un jefe superior hacia sus subordinados. Sucede desde una lógica de pacto permanente, de acta constitutiva (la de 31 de enero de 1824). El federalismo

¹⁶³ Barragán Barragán, José, “Epílogo”, *La Restauración del Senado 1867-1875*, México, Cámara de Senadores, LIII Legislatura, 1985, p. 546.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 547.

de los Estados Unidos Mexicanos no tiene, constitucionalmente hablando, la dimensión que desde la silla presidencial se pretenda dictar o los márgenes que se redacten desde los escaños y curules del Congreso de la Unión, sino la dimensión y márgenes que se pactaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vivir en la república federal mexicana es vivir bajo el mismo techo, pero con ideas, soluciones e instituciones diferentes en donde esto es posible y con unificación donde esto es necesario. Pretender una misma tonalidad en el sur y en el norte, polos con tradiciones, historia y desarrollo político distintos no es propio de una visión federalista. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien voltea al ámbito federal buscando la solución a los problemas locales ha perdido la brújula, lo mismo que aquel que desde el ámbito federal se asombra o desconcierta de que en el resto del país no siga uniformemente su dictado omnicomprendivo. Ser federalista es reconocer la existencia de distintos nodos emisores de decisiones políticas, algunas incluso extrañas, infrecuentes o impopulares, pero no violatorias de los fines comunes acordados en un pacto político nacional y materializados en un documento llamado Constitución Política.

Es así que las entidades subnacionales integrantes del pacto federal mexicano no son un apéndice del gobierno federal, no son una simple delegación administrativa; son entidades jurídico-políticas soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior¹⁶⁵, lo que les debería de permitir tomar sus propias decisiones internas, aun cuando éstas no coincidan con la visión imperante desde el gobierno federal, siempre y cuando no violen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ser federal fue la apuesta de este país en su constitución de 1917 y antes en las de 1857 y 1824. En palabras de Daniel Barceló,

“La experiencia histórica de los pueblos griegos y de las pequeñas repúblicas norteamericanas se convirtieron en teoría política, y se grabarían sucesivamente en las primeras Constituciones Estatales mexicanas, así como en las Constituciones federales de 1824, 1857, y la vigente de 1917, que en realidad es, como la propia Constitución

¹⁶⁵ Así está establecido en los artículos 2, 40 y 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Federal dice en su preámbulo, una reforma a la Constitución de 1857”

¹⁶⁶.

¿Cómo fue que la excolonia de un imperio decidió que podía elegir su forma de gobierno? La idea de la una soberanía que regresa a sus comunidades es sostenida por Josefina Zoraida Vázquez, “Las abdicaciones de Bayona, al dejar acéfalo el imperio, hicieron revivir la tesis de que la soberanía volvía a la comunidad”¹⁶⁷. En este mismo sentido José Barragán Barragán afirma,

“(…) rotos los lazos de unión, primero con respecto a la metrópoli madrileña; y, luego, con respecto al compromiso de creación del gran imperio de Iturbide, se deviene al estado de naturaleza, es decir, se da por disuelto el contrato social y se reasume la plenitud de la soberanía por aquellos pueblos que tienen la capacidad para autodeterminarse libre y soberanamente, como hace Jalisco, Zacatecas, Yucatán, Oaxaca (...)”¹⁶⁸.

Pero ¿por qué esta capacidad de autodeterminación nos llevó a elegir el federalismo como forma de gobierno? Diego Valadés, en un intento por contestar por qué nuestro país es federalista, identifica en su texto *Antecedentes Históricos del Federalismo Mexicano*¹⁶⁹ varios elementos que conjugados llevaron a los constituyentes de 1824 a considerar que la mejor solución para encauzar institucionalmente al país recién independizado era el sistema federal. Entre esos elementos destacan las diputaciones provinciales establecidas en la Constitución gaditana, la distribución provincial del último cuarto del siglo XVIII y por supuesto la Constitución Norteamericana; listado al que habría que agregar “el fracaso de la centralización política y administrativa de las reformas borbónicas que llevó al virreinato de la Nueva España a una expansión de los ayuntamientos y a la

¹⁶⁶ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, IIJ, 2016, pag.1.

¹⁶⁷ Zoraida Vázquez, Josefina, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824”, en Galeana Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, FCE, 2017, p. 83.

¹⁶⁸ Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, IIJ, 2007, p. 63.

¹⁶⁹ Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, p. 125.

constitución de una pluralidad de poderes provinciales a partir de 1812”¹⁷⁰. De similar opinión es Josefina Zoraida Vázquez¹⁷¹.

En este sentido, Alicia Hernández Chávez sintetiza el origen de nuestro federalismo. “El federalismo mexicano no fue un modelo de gobierno elaborado *in vitro* ni una forma de gobernar puesta en acción por una clase política capaz de prever todo y de calcularlo todo”¹⁷², por el contrario, es la suma de ensayos, errores, aciertos y desaciertos. En palabras de Marcello Carmagnani y Josefina Zoraida Vázquez, respectivamente: “el federalismo no es ni una copia del federalismo norteamericano ni un producto vernáculo. Más bien se podría caracterizar como un proceso de tipo interactivo según el cual las propuestas doctrinarias provenientes de otros contextos son reelaboradas a la luz de las necesidades y realidades mexicanas”¹⁷³ y “El federalismo mexicano no era una simple copia del norteamericano, puesto que el gobierno federal no gobernaría a ciudadanos, sino a estados”¹⁷⁴. Aunque los diputados constituyentes de 1824 conocían el federalismo como forma de gobierno vía la experiencia de las trece colonias norteamericanas, procuraron incorporarle los tintes que su propia y reciente evolución política les dictó¹⁷⁵, por ejemplo los municipios no tienen origen norteamericano sino que responden los antecedentes ibéricos¹⁷⁶.

Hablar del “federalismo mexicano” como si fuera el mismo desde 1824 es tan impreciso como decir que la comida mexicana es picosa. Así como no es lo mismo el salbute yucateco, el uchepo michoacano o una machaca sonoreense, el federalismo de 1824 no es igual a los acuerdos de distribución de poder de 1857 o

¹⁷⁰ Carmagnani, Marcello, “Modelos doctrinarios e institucionales”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 305.

¹⁷¹ Cfr. Zoraida Vázquez, Josefina, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824”, en Galeana Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, FCE, 2017, p. 82.

¹⁷² Hernández Chávez, Alicia, “El Federalismo Centralizador”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 199.

¹⁷³ Carmagnani, Marcello, “Modelos doctrinarios e institucionales”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 305.

¹⁷⁴ Zoraida Vázquez, Josefina, “El Primer Federalismo”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 18.

¹⁷⁵ Para una revisión más detallada de los antecedentes coloniales de lo que sería el federalismo mexicano de 1824 cfr. Zoraida Vázquez, Josefina, “El Primer Federalismo”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016.

¹⁷⁶ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, IJ, 2016, p.30.

1917, ni estos al centralismo económico y político resultado del porfiriato o del partido hegemónico post-revolucionario que inaugura la época de las instituciones y termina con la época de los caudillos o de la posterior tecnocracia gobernante que se hace cargo del país desde la década de los noventa.

¿Por qué el naciente país escogió el federalismo? Obviamente una respuesta detallada escaparía a los propósitos de esta tesis, pero sin duda una parte de la respuesta pasa por la siguiente afirmación de Josefina Zoraida Vázquez: “la federación fue la opción que salvaguardó la unidad en 1824 al responder al regionalismo, verdadera fuerza política al derrumbarse el intento monarquista que buscaba conservar el viejo orden novohispano”¹⁷⁷. Claro que tal afirmación, nos dice la misma autora, debe de ser matizada por el componente nacionalista producto de la Guerra de Independencia y de las amenazas externas que se ceñían sobre el nuevo país.

Los Estados Unidos Mexicanos fueron formados por las provincias y territorios que pertenecieron durante 300 años a la corona española. En 1821, cuando se logró la independencia, la idea de emancipar todas las provincias de cualquier poder político previamente existente comenzó a ser acariciada y la idea de autonomía tuvo su oportunidad. Poco tiempo antes, la Constitución de Cádiz de 1812 creó las diputaciones provinciales como cuerpos autónomos de gobierno representada por funcionarios residentes en cada provincia, lo que inició el camino hacia la descentralización política¹⁷⁸. Cuando la primera constitución mexicana fue discutida en 1824 la tensión entre el pasado unitario y la posibilidad de un incierto futuro descentralizado tomó la energía de los primeros mexicanos, predominando finalmente la idea de que un sistema federal era la mejor opción para el nuevo país. En otras palabras, el sistema de gobierno federal fue adoptado porque las provincias así lo quisieron, como una garantía para su propia libertad. La constitución federal

¹⁷⁷ Zoraida Vázquez, Josefina, “El Primer Federalismo”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 12.

¹⁷⁸ González Oropeza, Manuel, *Federalism and Sub National Constitutions: Design and Reform. Mexico*, documento presentado ante el Center for State Constitutional Studies Conference on Subnational Constitutions and Federalism: Design & Reform 3, 22 de marzo de 2004, <https://statecon.camden.rutgers.edu/sites/statecon/files/subpapers/oropeza.pdf>

de 1824 fue el resultado del pacto de unidad entre las entidades federativas¹⁷⁹. Sin embargo, también hubo anexiones voluntarias, tal fue el caso de Chiapas, así como la creación de nuevos estados a partir del territorio de otros, como por ejemplo la creación de Guerrero en 1849.

La construcción del federalismo mexicano se enfrentó a las tentaciones independentista de Jalisco¹⁸⁰, Yucatán¹⁸¹, Oaxaca¹⁸², Querétaro¹⁸³ y Zacatecas¹⁸⁴, entre otras. Pero, en opinión de Luis Medina, la situación geopolítica y conservación de intereses regionales ayudó a entender que la forma de gobierno de la nueva nación mexicana del siglo XIX debería de ofrecer amplitud para las decisiones de las entidades federativas y cohesión respecto la comunidad internacional. Y justo al norte de México se había instituido un modelo de gobierno que cumplía con estas características: el federalismo norteamericano.

Para Daniel Barceló “(...) la larga experiencia vivida en tres siglos con un gobernante unipersonal, hace resonar la sugerencia teórica de James Madison en los constituyentes mexicanos en el sentido de que el federalismo es una doble división de poder que tiende a inhibir su abuso más de lo que es posible garantizar en un Estado políticamente centralizado”¹⁸⁵. También es verdad que “Los constituyentes mexicanos en Cádiz habían sido testigos directos de los primeros abortos de la democracia francesa pero también de la española”¹⁸⁶ por lo que era razonable voltear a ver el modelo norteamericano, el cual servía como un mecanismo para atemperar los excesos del gobernante.

¹⁷⁹ *Idem*.

¹⁸⁰ Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, IIJ, 2007, pp. 30 – 44.

¹⁸¹ “México enfrentó movimientos separatistas, por solo mencionar el estado de Yucatán, que entre 1841 y 1848 logró escindirse de la nación mexicana. Aquel intento (a la postre, fallido), sirvió para demostrar las virtudes del pacto federal como arreglo que beneficia a las partes de un todo.” Cfr. Barceló Rojas, Daniel *et al.*, “El Federalismo Mexicano Actual”, *Manual de Derecho Constitucional*, México, FCE, 2018, pp. 220 y Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, IIJ, 2007, pp. 44- 47.

¹⁸² Barragán Barragán, José, *op. cit.*, pp. 47 - 50.

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 50 – 51.

¹⁸⁴ Medina, Luis, *Federalismo mexicano para principiantes, Documento de Trabajo 58*, CIDE, México, 2009, p. 9

¹⁸⁵ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, IIJ, México, 2016, p.26.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 29.

Finalmente, Josefina Zoraida Vázquez nos recuerda que “El Acta constituyó la federación mexicana e hizo una reorganización del espacio en la que se reconocían algunos de los estados que se habían constituido, al tiempo que creaba otros. De esa manera las 12 intendencias y tres gobiernos que existían en el momento de la consumación de la Independencia se convirtieron en 17 estados y dos territorios. En el curso del debate constitucional, se haría un nuevo ajuste espacial. Ramos Arizpe y Alamán favorecían la formación de estados grandes, pero la tendencia era hacia la fragmentación, y la Constitución de 1824 reconoció 20 estados, cuatro territorios y un Distrito Federal”¹⁸⁷.

1.1. Desarrollo del federalismo en los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra vida federalista no ha sido una línea recta. La segunda forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos fue el federalismo, decisión política que se mantiene hasta nuestros días pero que no estuvo exenta de pausas, conflictos, adecuaciones y deformaciones de lo originalmente planeado. En palabras de Josefina Zoraida Vázquez, para comprender el federalismo mexicano en su justa dimensión, “hace falta hacer un análisis de la organización misma del imperio español y dejar atrás los errores repetidos hasta la saciedad, y terminar también con la idea de que el federalismo nunca tuvo vigencia. Hay que evitar proyectar hacia el pasado el presente mexicano, centralista y presidencialista”¹⁸⁸.

Durante su vida independiente nuestro país se ha enfrentado a conflictos políticos que han significado redistribución de facultades entre los gobiernos subnacionales y el federal, creación de nuevos poderes y de nuevos estados, desaparición del Senado, movimientos armados, gobiernos abiertamente unitarios, invasiones extranjeras, planes, acuerdos y traiciones; sin embargo, el resultado fue

¹⁸⁷ Zoraida Vázquez, Josefina, “El Primer Federalismo”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 18.

¹⁸⁸ Zoraida Vázquez, Josefina, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824”, en Galeana Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, FCE, 2017, p. 79.

y sigue siendo un federalismo por elección, producto de la decisión de las entidades federativas -los componentes subnacionales de nuestro pacto federal- de crear una unión de soberanías. Y eso no es un simple dato anecdótico.

Josefina Zoraida Vázquez nos enfatiza que no es posible afirmar que el federalismo mexicano es una simple copia del norteamericano, simplemente porque los contextos eran completamente diferentes. “En la Convención de Estados Unidos de 1787 no existía desconfianza hacia un centro que no existía y que todos reconocían necesario; lo que existía era el temor de los estados pequeños de ser tiranizados por los grandes”¹⁸⁹, Mientras que en México la tensión entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central promovió que se aceptara un gobierno federal debilitado, el resultado se pareció más a una confederación como la norteamericana de 1776 que a una federación. En palabras de Alexis de Tocqueville, México había copiado la forma, pero no el espíritu¹⁹⁰. Por supuesto, como se trata de un sistema federal que fue creado a través de un pacto de entidades, probablemente calificable como *Coming-together* en la terminología de Alfred Stepan¹⁹¹, la autonomía de la federación

“está condicionada por la esfera de los estados que no sólo conservan los poderes no depositados en manos de la federación, definidos como poderes residuales, sino que comparten además algunos de los poderes de la federación —justicia, hacienda, policía y educación—, empujando así a ésta y a los estados a desarrollar mecanismos de colaboración y de concertación”¹⁹².

De acuerdo con Josefina Zoraida Vázquez, la decisión de reconocer la autodeterminación en los futuros territorios mexicanos no fue importada de Estados Unidos, sino consecuencia indirecta del intento de Madrid por sobrevivir a Napoleón:

¹⁸⁹ Zoraida Vázquez, Josefina, “El Primer Federalismo”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 18.

¹⁹⁰ De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, México, FCE, 2009, p. 159.

¹⁹¹ Stepan, Alfred C., *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, EUA, Journal of Democracy, 1999, vol., 10, núm. 4, pp. 19-34.

¹⁹² Carmagnani, Marcello, “El Federalismo Liberal”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 113.

“La lucha insurgente y la contrarrevolución contribuyeron a la total fragmentación del control administrativo del virreinato, incluso el fiscal. La interrupción de comunicaciones expeditas obligó a que los comandantes españoles absorbieran muchas facultades civiles y ejercieran una autoridad casi autónoma. Por otro lado, amplias áreas territoriales quedaron bajo el control fiscal y militar de los insurgentes, con el mismo resultado. Esta fragmentación dislocó la recolección de rentas, el comercio y todas las actividades productivas, asestándole el golpe final al orden político y social construido durante tres siglos”¹⁹³.

Pese a que en España se logró la restauración constitucional, el malestar generalizado en los territorios de ultramar producto de incapacidad de la corona para volver al orden anterior “explica la facilidad con que Agustín de Iturbide logró coaligar a todas las fuerzas del reino en 1821 y efectuar la independencia”¹⁹⁴, aunque no la cohesión de la nueva nación. Después de la abdicación de Iturbide cada vez más provincias se declaraban “estados libres y soberanos e incluso convocaban a elecciones para sus propias legislaturas, puesto que la soberanía había revertido al pueblo”¹⁹⁵. Sin embargo, ante la amenaza creíble de una reconquista por parte de la exmetrópoli y el hecho de no contar con fuerzas armadas que pudieran defender sus fronteras, los estados ahora libres e independientes llegaron a un acuerdo: “se mantendría la unidad, pero en un sistema federal”¹⁹⁶. Finalmente, “la federación logró consolidarse tras la expulsión de los españoles de San Juan de Ulúa y la derrota del intento de reconquista en 1829, pero no pudo evitar dificultades en su funcionamiento”.¹⁹⁷

En opinión de Barceló Rojas, el federalismo “era el único medio técnico posible de la época para implantar un sistema democrático en las antiguas

¹⁹³ Zoraida Vázquez, Josefina, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824”, en Galeana Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, FCE, 2017, p. 83.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 85.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 86.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 87.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 88.

provincias en las que se había dividido la Colonia, pero sin perder el vigor que proporciona la unión de todas ellas para las tareas compartidas de defensa y de comercio”¹⁹⁸. En este sentido, en el México de 1824 el federalismo fue concebido “como la organización más apta para evitar o, en su caso, reaccionar contra la formación de una autocracia personal”¹⁹⁹, por lo que la tendencia fue delegar al gobierno federal únicamente la representación externa y las funciones ella asociadas, como defensa exterior o comercio internacional.

Para 1867 el pacto federal mexicano se caracterizó, producto de su refundación en 1857,

“por establecer la existencia de dos esferas autónomas, la de la federación y la de los estados, unidas en un pacto que las lleva a la colaboración. Esta colaboración se basa en el hecho de que las garantías constitucionales, comunes a toda la nación, están depositadas en la federación en la cual se deposita además la propiedad eminente de los recursos, (...) garantizando así a la federación una esfera propia y no simplemente delegada por parte del poder de los estados”²⁰⁰

Pero el desinterés del constituyente de 1917 para contrarrestar la fuerza de atracción del centro sentó las bases para todo lo que vendría después en detrimento de las entidades subnacionales.

“La Constitución de 1917, que en realidad fue un capítulo de reformas a la de 1857, confirmó la tendencia que se venía presentando (en parte derivado del poder incontestado de la etapa porfirista) de asignar cada vez más atribuciones a autoridades federales. Prácticamente toda decisión que pareciera importante tenía que ser tomada por instancias controladas desde la capital de la República.”²⁰¹

¹⁹⁸ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, IIJ, 2016, p. 27.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p.28.

²⁰⁰ Carmagnani, Marcello, “El Federalismo Liberal”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 113.

²⁰¹ Barceló Rojas, Daniel *et al.*, “El Federalismo Mexicano Actual”, *Manual de Derecho Constitucional*, México, FCE, 2018, p. 254.

Nuestro federalismo no tuvo un nacimiento de gabinete ni un desarrollo sencillo o pacífico. Desde 1824 hasta nuestros días pasamos de un federalismo-confederación, a un federalismo liberal-democrático, a un pacto federal estatista de corte corporativo, a un federalismo cooperativo y de ahí a un federalismo centralizador inspirado en acaparar el poder político y apuntalado a partir de recursos fiscales²⁰². En este sentido Emilio O. Rabasa se pregunta si en la teoría somos federalistas pero en la realidad somos centralistas, y agrega

“cuando volteamos y queremos criticar a nuestros antecesores del 24, nos debemos criticar a nosotros mismos, puesto que hoy, a principios del siglo XXI, muchos todavía no están convencidos de qué tipo de estructura política es la que realmente corresponde a la nación. (...) En suma, perdura aún la gran cuestión planteada y debatida en la Constitución de 1824 sobre un federalismo en ocasiones teórico y un centralismo muchas veces real. Los padres fundadores de nuestra nacionalidad y de la república representativa, federal y popular, con valor y con acierto abordarían la gran cuestión del federalismo que aún subsiste en la era contemporánea”²⁰³.

1.2. Características del federalismo en los Estados Unidos Mexicanos

El punto de partida para explicar el federalismo mexicano es la llamada cláusula residual²⁰⁴, que no es otra cosa que el artículo 124 constitucional, el cual establece que aquellas facultades que no está expresamente concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los funcionarios federales

²⁰² Hernández Chávez, Alicia, “El Federalismo Centralizador”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 309.

²⁰³ Rabasa, Emilio O., “Análisis Jurídico”, en Galeana Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, FCE, 2017, pp. 90 y 95.

²⁰⁴ “La fórmula de distribución de facultades en el sistema constitucional mexicano parte de la cláusula del artículo 124 y se complementa con la cláusula de prevalencia para la aplicación de las leyes emitidas mediante el ejercicio de facultades del artículo 133. La cláusula formal del artículo 124 establece una relación inversamente proporcional en función de las facultades expresamente concedidas a la Federación, por ello es denominada cláusula residual”. Cfr, Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo(s)*, México, FCE, 2018, p. 57.

se entienden reservadas a los ámbitos subnacionales²⁰⁵. Este artículo sobre el cual está construido el pacto federal permite afirmar, como punto de arranque, que el federalismo mexicano “es un sistema rígido de distribución de competencias, el cual evoca un esquema de carácter dualista”²⁰⁶. Y aunque ha habido reformas constitucionales y legales, así como convenios de colaboración que han llevado hacia un nuevo entendimiento del pacto federal mexicano, “la matriz del esquema sigue siendo el artículo 124 constitucional y su reserva residual en favor de las entidades federativas”²⁰⁷.

El artículo 124 constitucional es necesario, pero no suficiente para entender el federalismo mexicano. Hoy en día su prácticamente inalterada²⁰⁸ redacción de inspiración norteamericana no basta para explicar nuestro federalismo contemporáneo, toda vez que éste “ha ido cambiando con el tiempo, al permitir fórmulas cooperativas relativas a la distribución de competencias legislativas entre la Federación y las entidades federativas, con lo cual el esquema se ha ido haciendo más complejo”²⁰⁹ hasta llegar al punto en el que hoy en día existe un sistema realmente intrincado de distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno federal y estatal “que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre estos dos términos de la ecuación del sistema federal”²¹⁰.

Aunque contar con un sistema federal cada vez más intrincado no es exclusivo de nuestro país, la actual configuración de nuestro federalismo está lejos de ser producto de un meticuloso diseño consensuado que privilegia la eficacia y la eficiencia, sin desatender la soberanía de las entidades federativas²¹¹.

²⁰⁵ No debe de pasar desapercibido que este artículo y la décima enmienda de la constitución norteamericana son prácticamente idénticos. Esto es, sin duda, una evidencia de la influencia que tuvo la carta magna norteamericana sobre los constituyentes mexicanos.

²⁰⁶ Serna de la Garza, José María, “Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas”, en Valadés, Diego y Hernández, Antonio María (Coord.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, IIJ, 2016, p. 326

²⁰⁷ Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 315.

²⁰⁸ Contrario a lo que sucede con otros artículos constitucionales, como por ejemplo el 73 que ha sido reformado más de un centenar de ocasiones (la primera de ellas en 1921), el artículo 124 solo ha sido reformado en 2016 para introducir a la CDMX en la distribución residual de competencias.

²⁰⁹ Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 326.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 315.

²¹¹ *Cfr.* Huerta Ochoa, Carla, “El sistema jurídico mexicano en el marco del federalismo actual. El laberinto de las potestades normativas”, en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Perspectivas*

“Como en otros sistemas federales, entre los cuales podrían citarse el de los Estados Unidos de América y el de Alemania, la sociedad mexicana, cada vez más compleja y heterogénea, inmersa en un proceso de globalización, requiere de un gobierno federal dotado de las competencias y de los recursos necesarios para impulsar y regular el desarrollo nacional”²¹².

En opinión de Diego Valadés, “México es a la vez una república federal y una república unitaria o central. Esto no es conjetura; es una contradicción que muestra la manera como se ha deconstruido nuestra carta suprema”²¹³. En otras palabras, en nuestro país el ámbito federal continuamente adquiere para sí y en detrimento del espacio subnacional cada vez más atribuciones, desdibujando con esto la idea original del federalismo de 1824 en el cual el volumen de la voz de las entidades subnacionales era suficiente para construir su propia vida política en lo que respecta a su soberanía interior e influir a través de consensos en la dirección que desde el ámbito federal se le daría al país. Sin embargo,

“en la actualidad se observa la paradoja de que en Estados unitarios como España, Francia, Italia y el Reino Unido, los entes territoriales tienen más facultades normativas y tributarias que en el sistema federal mexicano. La comparación es aún más desventajosa si se piensa en Estados federales como Argentina, Brasil, Canadá y Estados Unidos, para hablar sólo de nuestro continente”²¹⁴.

En México el sistema federal se adoptó “para atenuar la tradición centralizadora virreinal”²¹⁵ pero al hacerlo no se logró “construir un sistema democrático que impidiera la formación de dictaduras y cacicazgos”²¹⁶ por lo que “el rápido ascenso de figuras dominantes locales se tradujo en una tensión creciente

actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social, México, UNAM, IJJ, 2022, pp. 12 – 22.

²¹² *Idem.*

²¹³ Valadés, Diego, “Federalismo centralizado”, *Revista Hechos y Derechos*, México, IJJ, núm. 21, 2014. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7078/9014>

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ *Idem.*

entre gobernadores y presidentes en la que éstos acabaron por dominar la escena. El federalismo mexicano, por ende, no fue un instrumento para el control de los presidentes, sino un vehículo para el control por los presidentes”²¹⁷. Esta práctica comenzó a ser “institucionalizada” durante el porfiriato y para la época de la hegemonía priísta dicha práctica “se acentuó con la postulación vertical de los candidatos a los gobiernos estatales y, si algo fallaba, se echaba mano de la llamada desaparición de poderes, hoy en desuso pero hasta hace unas décadas muy frecuentada”²¹⁸. Finalmente,

“cuando esa hegemonía llegó a su fin, la democracia de baja intensidad y el proceso centralizador entraron en sinergia. La reforma constitucional se convirtió en el procedimiento sustitutivo para ensanchar las facultades federales y estrechar las locales. En lugar de una solución local democrática para contar con gobernadores responsables y controlados, se ha optado por el oxímoron constitucional de un peculiar federalismo centralizado”²¹⁹.

Jean Dabin afirma que “El federal es ante todo un Estado descentralizado”²²⁰, y yo agregaría que dicha descentralización debe, por mandato constitucional, ser traducida en un pacto federal en beneficio de: a) La ciudadanía, al facilitarle el ejercicio de sus derechos políticos a través del principio de subsidiaridad. Esto es, acercando la deliberación de los asuntos públicos a las comunidades donde se necesita esa discusión. En palabras de Francisco Tortolero, “Como esencia del mismo pacto entre unidades territoriales, el esquema federal se erige en facilitador de la deliberación. Derivado de la proximidad entre quienes toman decisiones y hacia quienes van dirigidas (a partir del principio de subsidiariedad), se asume un mejor apego entre las acciones de gobierno y la opinión de la comunidad.”²²¹, y b) Las entidades subnacionales y la federación. Pero sin perder de vista que en los Estados Unidos Mexicanos por mandato de los artículos 2, apartado A, fracción III

²¹⁷ *Idem.*

²¹⁸ *Idem.*

²¹⁹ *Idem.*

²²⁰ Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, México, IJ, 2018, p. 332.

²²¹ Barceló Rojas, Daniel *et al.*, “El Federalismo Mexicano Actual”, *Manual de Derecho Constitucional*, México, FCE, 2018, p. 215

y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el eje en torno al cual gira la razón del pacto federal es mantener y preservar la soberanía interna de cada entidad federativa mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. En palabras de Marcello Carmagnani, “Tanto la esfera federal como la de los estados operan directamente sobre el pueblo, con el resultado de que si cada ciudadano es sujeto de dos gobiernos y ninguno de ellos se subordina al otro, se genera un movimiento que favorece un proceso constante de colaboración entre la federación y los estados”²²².

Sin embargo, la distribución de competencias dinámica entre el ámbito federal y los ámbitos subnacionales no ha respondido a un plan maestro de nación o a una decisión de Estado producto de un conceso democrático entre las entidades subnacionales, ni siquiera a un plan transexenal de gobierno; por el contrario, respondió a un continuo e ilegítimo intercambio de poder entre presidentes de la República y caciques locales o regionales. En palabras de la SCJN,

“si bien los Estados cuentan con una esfera residual de competencias en todo lo que no se encuentre reservado a la Federación, lo cierto es que el campo de actuación de los Estados se ha visto seriamente reducido en las últimas dos décadas a través de reformas constitucionales que han “federalizado” un número importante de materias o las han convertido en materias concurrentes o de unificación regulatoria en todo el país. Ello, sin contar las prohibiciones expresas también señaladas puntalmente en la Constitución”²²³.

Arrebatarse poco a poco facultades a las entidades federativas fue una constante impulsada desde la oficina de los presidentes de la República que permitió, en el largo plazo, concentrar en dicha oficina el poder político necesario para: a) sobreponerse a un Poder Legislativo que fue diseñado para ser su contrapeso. En palabras de Ignacio Marván Lavorde, “El objetivo explícito de las reformas a la parte orgánica de la Constitución de 1857 de quienes elaboraron y

²²² Carmagnani, Marcello, “El Federalismo Liberal”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 113.

²²³ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, página 75, párrafo 124.

aprobaron la Constitución de 1917 fue establecer un gobierno Ejecutivo fuerte”²²⁴, y b) incrementar la fuente de ingresos de la federación ya que del acuerdo fiscal de 1824 “resultó una soberanía menoscabada de la federación, y hacia 1830, era claro el contraste entre la situación próspera de algunos estados y una federación endeudada”²²⁵.

1.2.1. El Municipio

Los varios y complicados problemas que aquejaban al país hicieron que el lento pero constante deterioro que sufría el pacto federal no fuera relevante, de tal suerte que “cuando los diputados constituyentes se reunieron en Querétaro para redactar la constitución de 1917, el tema del federalismo no se encontraba en la agenda de los posibles cambios a la Constitución de 1857”²²⁶. En consecuencia, los constituyentes no iban a paliar las incipientes tendencias centralizadoras que heredaban del Porfiriato; “al contrario, las llevarían a alturas jamás imaginadas por Díaz y los suyos”²²⁷. Esta aseveración es confirmada por Ignacio Marván Laborde, “En lo que se refiere a la división vertical del poder, es decir, a su distribución entre la Federación y los estados, en su Proyecto de Constitución, Carranza hizo algunas precisiones tanto a las restricciones legislativas como a las obligaciones que ya estaban establecidas para los estados en la Constitución vigente, y lo único novedoso fue la incorporación del municipio al texto constitucional”²²⁸. Sin embargo, no hay que perder de vista que el gobierno municipal ha estado presente desde siempre, cumpliendo con mayor o menor éxito su función.

“Desde el momento en que Hernán Cortés decidió establecerse en territorio americano hasta nuestros días, el municipio ha sido la base territorial y política de todas las formas de gobierno que ha tenido el

²²⁴ Marván Laborde, Ignacio, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, FCE, 2017, p. 222.

²²⁵ Zoraida Vázquez, Josefina, “El primer federalismo”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 19.

²²⁶ Medina, Luis, *Federalismo mexicano para principiantes*, Documento de Trabajo 58, México, CIDE, 2009, p. 16.

²²⁷ *Idem*.

²²⁸ Marván Laborde, Ignacio, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, FCE, 2017, p.261

país. Y aunque el régimen municipal se ha adaptado a cada una de ellas, sus gobiernos siempre han sido la primera instancia política de convivencia en los pueblos y las ciudades de México”²²⁹.

Por supuesto los municipios no fueron inmunes a las decisiones centralistas que afectaron a los gobiernos estatales. Si los gobiernos estatales fueron perdiendo capacidad de gobierno, a veces por vía de la dependencia del presupuesto federal, a veces por vía de la negociación política, a veces por vía de cambios legislativos; *mutatis mutandis*, a los ayuntamientos les ocurrió lo mismo y, en la mayoría de los casos, con una menor capacidad de presentar un bloque de contención o resistencia ante tal movimiento centralista. En otras palabras, “los gobiernos municipales fueron la base para la edificación de las instituciones políticas nacionales. Pero una vez que éstas se consolidaron, le arrebataron su vieja autoridad a los municipios”²³⁰.

En opinión de Salvador Valencia Carmona, el municipio mexicano tiene sus orígenes en el cabildo español (el cual a su vez carga con influencias romana, germánica y árabe) por lo que su incorporación en territorio americano sucede durante la colonia²³¹. Al llegar el llamado a la independencia, el municipio es una pieza clave en el tablero político, ya que “cierra filas contra la invasión napoleónica, encabeza los primeros movimientos independentistas, sirve de enlace entre las autoridades coloniales y el nuevo ejecutivo surgido de la emancipación”²³². Una vez concretada la independencia y frente al vacío de poder político que significó la desaparición de la autoridad virreinal, el municipio padeció, primero, la ausencia de definiciones, y, después, los movimientos pendulares entre centralistas y federalistas. “Tanto el Acta Constitutiva de la Federación como la primera Constitución Federal de (...) 1824, respectivamente, no hicieron alusión alguna a los ayuntamientos, por lo cual su regulación quedó reservada a los estados”²³³. En la Constitución de 1836 sí se legisló respecto la conformación y atribuciones de los

²²⁹ Merino, Mauricio, *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 13.

²³⁰ *Ibidem*, p. 14

²³¹ Valencia Carmona, Salvador, *El Municipio Mexicano: Génesis, Evolución y Perspectivas Contemporáneas*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2017, pp. 41- 68.

²³² *Ibidem*, p. 69

²³³ *Ibidem*, p. 74

municipios. Esto también es verdad para las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, las cuales “hicieron depender casi absolutamente a los ayuntamientos de las juntas departamentales”²³⁴. La Constitución de 1857 atiende al ánimo que impulsa el pensamiento federalista y omite cualquier normatividad para los municipios, dejando ésta para las constituciones de cada estado. Para 1917 “la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país”²³⁵.

Hoy en día el municipio libre es, por mandato constitucional del artículo 115, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de casi todo el país²³⁶. Cada uno de los 2,471 municipios²³⁷ es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley del respectivo estado determine. Los municipios, al igual que el ámbito federal, tiene una competencia exclusiva determinada por la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cual prohíbe la existencia de autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno de su respectivo estado. A esto podemos sumar la legitimidad procesal otorgada a los municipios por el artículo 105 constitucional para presentar controversias constitucionales que les permita defender su esfera de atribuciones de las invasiones de otros poderes políticos. Sin embargo, este reconocimiento constitucional como ámbito de gobierno no ha impedido que el municipio padezca actitudes centralistas por parte de los gobernadores (como éstos las padecen por parte de la federación) y si a eso le sumamos un muy pobre nivel de profesionalización por parte de los funcionarios municipales, los resultados son un altísimo porcentaje de municipios mexicanos que tienen un pobre desempeño en su obligación de gobernar. En palabras de Alicia Ziccardi,

²³⁴ *Ibidem*, p. 75

²³⁵ *Ibidem*, p. 89

²³⁶ La excepción es la Ciudad de México.

²³⁷ Dato del INEGI actualizado a 2020, disponible en <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx#>

“Los estudios realizados en México sobre los gobiernos locales municipales, han señalado las limitaciones que presenta esta forma de gobierno para ejercer la tarea de gobernar. Entre otras cosas, se ha señalado que es una forma de gobierno y administración obsoleta; que el ejecutivo local se apoya principalmente en un equipo de confianza que se renueva cada tres años, y en una burocracia poco calificada y mal remunerada; los representantes políticos en el cabildo -los regidores y síndicos- suelen cumplir funciones de gestoría no siempre exitosas aun cuando sean del mismo partido político que el que controla el ejecutivo local, y están encargados de elaborar las reglamentaciones y la normatividad local; la gran mayoría de los municipios del país carecen de las capacidades para cumplir con las competencias que les asigna el artículo 115 constitucional, y en cambio, unos pocos cumplen con esas y muchas otras; finalmente, las formas de representación ciudadana son por lo general instancias formales de representación corporativa y sirven como espacio de legitimación de decisiones previamente tomadas por la burocracia”²³⁸.

Aunque el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República es el municipio libre, lo cierto es que el municipio no es, ni de lejos, el ámbito de gobierno más eficaz (aún y cuando hay municipios que tienen a su mando más elementos de policía que el propio gobernador o manejan más presupuesto público que éste). Pero, sin lugar a duda es pieza indispensable en la gobernabilidad y bienestar diario de millones de mexicanas y mexicanos. Mientras este país se enfrascaba en guerras fratricidas, defensas heroicas contra invasores extranjeros, caudillos, movimientos separatistas, anexiones, golpes de estado, traiciones y alianzas por la silla presidencial, los municipios estaban ahí, cumpliendo su labor de gobernar y de ser la primera línea de contacto entre la población y el Estado. Mauricio Merino lo dice

²³⁸ Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal México*, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, p. 88.

con claridad, “sin los gobiernos municipales México no sería el mismo o, con toda probabilidad, simplemente no existiría como tal”²³⁹.

En opinión de Alicia Ziccardi,

“Es importante enfatizar que en México las autoridades municipales son las primeras responsables de la gestión del territorio, en lo relacionado con la zonificación y planeación urbana, la creación y la administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, el otorgamiento de licencias de construcción y el suministro de servicios públicos básicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad y tránsito)”²⁴⁰.

En este sentido, un buen punto de partida para comenzar a explicar la importancia del municipio libre en la estructura de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos es el año de 1983. En palabras de Alicia Hernández,

“En 1983, por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), fue aprobada una importante reforma constitucional del artículo 115, relativa a los municipios, que expandió la función política y administrativa de los mismos. En efecto, fueron asignadas a los municipios las atribuciones de planeación urbana, la definición y la organización de los servicios municipales y se les regresaron sus fuentes de ingreso. Esta reorganización de la vida municipal se vio favorecida por la nueva forma de elección que garantizó la representación proporcional de los regidores. El objetivo de la reforma era la revitalización de los municipios en cuanto que ellos contienen los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios

²³⁹ Merino, Mauricio, *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 9

²⁴⁰ Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal México*, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, p. 79.

republicanos, aplicables a los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios”²⁴¹.

De similar opinión es Mauricio Merino

“Aunque el artículo 115 constitucional ya se había reformado en siete ocasiones antes de 1983, las modificaciones propuestas por el presidente Miguel de la Madrid, como parte de su estrategia favorable a la “descentralización de la vida nacional”, pueden ser tomadas como la primera de las grandes mudanzas que habría de vivir el federalismo mexicano hacia finales del siglo XX y principios del siglo XXI”²⁴².

Continúa Merino, a partir de 1983

“el municipio no sólo cobraría mayor importancia política e influencia en su desarrollo urbano, sino que también ganaría nuevas cuotas de autonomía para disponer de recursos propios (aunque limitados y vigilados por las legislaturas de los estados), programar su presupuesto de egresos y emitir reglamentos para regular sus nuevas atribuciones. Ese viejo actor institucional, sometido y controlado por los gobiernos de los estados desde finales del siglo XIX, entraría nuevamente a la escena política del país”²⁴³.

Finalmente, podemos sumar a José María Serna a estas afirmaciones: “la reforma que marcó un parteaguas en el desarrollo del sistema federal mexicano fue la llamada reforma municipal del 3 de febrero de 1983, la cual modificó de fondo el artículo 115 constitucional, a efecto de dotar al municipio de una base jurídica que permitirá su desarrollo pleno”²⁴⁴.

Como puede verse, el municipio es una pieza discreta pero indispensable en la vida jurídico-política de la mayoría de los mexicanos. Pieza que ha sufrido similar desatención que el ámbito subnacional, con el agravante que en muchas ocasiones

²⁴¹ Hernández Chávez, Alicia, “El Federalismo Centralizador”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 223.

²⁴² Merino, Mauricio, “Nuevo Federalismo Nuevos Conflictos”, en Loaeza, Soledad y Prud’homme, Jean-François (coord.), *Instituciones y Procesos Políticos. Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010, t. XIV, p. 496.

²⁴³ Merino, Mauricio, *op. cit.*, p. 500.

²⁴⁴ Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJJ, 2016, p. 118.

el municipio también tiene que sobreponerse a los ejercicios abusivos de poder de parte del ejecutivo local, además de los correspondientes del ámbito federal.

2. El constitucionalismo subnacional en los Estados Unidos Mexicanos

Nuestro federalismo está construido sobre la decisión política de reconocer la soberanía de las entidades federativas en todo lo concerniente en su régimen interior. Esto implica el reconocimiento de su respectiva facultad de darse a sí mismas sus propias constituciones políticas, las cuales incluirán las normas jurídicas para la organización y distribución del poder político estatal y la protección a los derechos humanos que consideren conveniente, en tanto que no violen el pacto federal contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano. Pero ¿cuáles son los límites a dicha autodeterminación²⁴⁵ de las entidades federativas mexicanas? ¿Se podría soportar que las constituciones estatales establecieran un régimen de gobierno estatal de corte parlamentario? ¿Un poder ejecutivo estatal colegiado? ¿Un congreso estatal bicameral? ¿Menor duración en los periodos de gobierno? ¿Protección a derechos humanos que no están reconocidos expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos? ¿Las constituciones estatales pueden establecer requisitos como contar con título universitario para desempeñar cargos públicos en los municipios? Las respuestas a estas preguntas y otras similares son pertinentes porque ayudan a establecer los linderos del derecho constitucional subnacional, y por lo tanto definir mejor la capacidad de las constituciones de las entidades federativas para proveer a sus respectivas comunidades de mecanismos *ad hoc* para la organización y distribución del poder político. Por supuesto, aunque existen diversas aproximaciones desde las cuales se puede entender el constitucionalismo subnacional, el tipo de respuesta que cada entidad subnacional le dé a preguntas similares a las aquí planteadas

²⁴⁵ Por autodeterminación entendemos, en concordancia con la definición del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, la capacidad *de los ciudadanos de un territorio determinado de decidir sobre su futuro estatuto político*. En otras palabras, de decidir su propio carácter, vinculación y curso futuro.

terminará por definir el constitucionalismo subnacional y los mecanismos de protección de éste, de cada entidad federativa.

2.1. Aproximación al constitucionalismo subnacional desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra forma de gobierno federal implica la coexistencia simultánea de una Constitución General de la República y 32 constituciones subnacionales. A esta existencia de dos constituciones válidas simultáneamente para las jurisdicciones de ámbito estatal y municipal se le llama constitucionalismo dual. Ahora bien, en relación con las constituciones subnacionales ningún artículo de nuestra constitución federal define qué son; desde la constitución federal no se establece si las constituciones locales deben de tener una parte orgánica y una parte dogmática, no se establece si deben de contener mecanismos de control de constitucionalidad, ni la vigencia de sus disposiciones, o el proceso para sus reformas. Esta omisión está lejos de ser un defecto de diseño y en realidad es lo valioso del constitucionalismo dual y por supuesto una consecuencia de que las entidades federativas sean soberanas en su régimen interior y tengan poderes legislativos plenos, solo limitados por la lógica de la llamada cláusula residual contenida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, característica que el Poder Judicial Federal ha llamado “libertad configurativa”²⁴⁶.

Como he dicho líneas más arriba, el artículo fundamental del constitucionalismo dual mexicano es el 124 de la constitución federal, el cual es

²⁴⁶ Por ejemplo en la sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 publicada en el DOF el 25 de abril de 2019; la Controversia Constitucional 112/2018 publicada en el DOF el 24 de septiembre de 2019, y en la Acción de Inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018 publicada en DOF el 20 de febrero de 2020; así como en las tesis TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, con número de registro 2003792; LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL, con número de registro 2009405 y en la Jurisprudencia 5/2016 27 del TEPJF de abril de 2016, LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD.

comparable a la redacción de la Décima Enmienda de la constitución norteamericana, la cual reconoce en los gobiernos estatales todos los poderes inherentes necesarios para gobernar, con excepción de los expresamente delegados por la constitución federal al gobierno federal²⁴⁷; mientras que nuestro artículo 124 reconoce la existencia de los poderes legislativos estatales con facultades legislativas plenas. Dicho reconocimiento, en principio, es suficiente para contar con facultades para distribuir y organizar el poder político, así como crear instituciones políticas desde las constituciones estatales. Sin embargo, la constitución federal mexicana puede ser calificada como “completa” debido a la amplia inclusión en su texto de contenido normativo que limita la libertad configurativa de las constituciones locales²⁴⁸. Por ejemplo, la constitución mexicana dicta en su artículo 116 cómo debe de ser la estructura de gobierno local de los estados de la República, dejando así muy poco espacio para decisiones constitucionales locales en materia de organización y distribución de poder político potencialmente valiosas para esa comunidad y que en nada afectarían el pacto federal. Sobre esta línea otro ejemplo de dictado federal hacia lo local es el decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos publicado el 29 de enero de 2016 el cual da nacimiento la Ciudad de México al reformar el contenido del artículo 122, entre otros. Este decreto da vigencia a un muy copioso²⁴⁹ artículo 122 el cual establece normas de organización y funcionamiento para los poderes políticos y las divisiones territoriales de la capital del país, además de que sus 17 artículos transitorios fueron un dictado a la futura asamblea constituyente capitalina.

Un constitucionalismo subnacional pleno y respetuoso del pacto federal requiere de ámbitos estatales capaces de ejercer su autodeterminación y de un ámbito federal dispuesto a aceptar decisiones políticas locales (dentro del margen de lo autorizado por el pacto federal) aún y cuando no sean del agrado de éste (v.

²⁴⁷ Cfr. Marks, Thomas C. y Cooper, John F., *State Constitutional Law in a Nutshell*, EUA, Thomson West, 2003. Para saber más se pueden revisar las sentencias e los siguientes casos: *Sherwood School District 88j v. Washington County Education Service District 23j* y *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation*.

²⁴⁸ Esto es aún más notorio cuando se compara con su contraparte estadounidense. Ejercicio que tiene sentido porque, como se ha visto, el federalismo mexicano tuvo como punto de referencia al norteamericano.

²⁴⁹ Este artículo tiene más de 2 mil 800 palabras.

gr. matrimonio igualitario, adopción homoparental, aborto, consumo lúdico de marihuana, exención del pago del impuesto de la tenencia vehicular o una menor tasa impositiva de impuesto sobre nóminas). Nótese que no es lo mismo autoadministrarse que autodeterminarse. Y eso es algo que las entidades federativas mexicanas deberían tener muy claro, particularmente estados como Yucatán y Chiapas que experimentaron la independencia. La autodeterminación no se logra con simple descentralización administrativa. Autogobernarse implica administrar sus propios recursos y decidir quiénes, cómo y para qué se administran esos recursos²⁵⁰, además de conseguir dichos recursos. Lo que en el caso de las entidades federativas mexicanas sucede (parcialmente) vía el cobro de impuestos y (mayoritariamente) a través de transferencias de fondos federales.

Por supuesto la pregunta importante aquí es ¿cómo lograr reconocer un espacio subnacional suficiente para la autodeterminación política de comunidades sin destruir los acuerdos políticos de unidad que permiten la creación de un Estado?²⁵¹ Claro que esto no tiene que ser un juego suma cero, en realidad el pacto federal podría funcionar como un gran catalizador que permite crear fuertes lazos de unidad nacional y al mismo tiempo se le agrega una capa de libertad a las personas dentro de su ejercicio político hacia dentro de su comunidad. La existencia de las constituciones subnacionales debería servir, entre otras cosas, para “bajar” temas locales que puedan ser resueltos en el ámbito local, permitiendo que el gobierno federal se ocupe de temas transversales²⁵². Lo cierto es que eso no ocurre porque el federalismo mexicano es extraordinariamente centralista²⁵³, lo cual no quiere decir que las constituciones subnacionales no tengan utilidad o que las entidades federativas no sean soberanas y por lo tanto carezcan de la facultad de tomar decisiones políticas, dentro del margen del pacto federal, distintas a las adoptadas en el ámbito federal. De ninguna manera es sostenible afirmar que el

²⁵⁰ Cfr. Marshfield, Jonathan L., *Models of Substantial Constitutionalism*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4, p. 1170.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 1171.

²⁵² *Ibidem*, p. 1188.

²⁵³ Hernández, María del Pilar, “El federalismo a prueba. El centralismo silencioso”, en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*, México, UNAM, IJ, 2022, pp. 53 – 63.

contenido original o inédito en las constituciones estatales está excluido. Por el contrario, la SCJN ha reconocido en varias sentencias la libertad configurativa de los congresos estatales.

Cuando se analizan los alcances y aportaciones de las constituciones subnacionales es importante no caer en la inercia de considerar a la constitución federal como el único documento constituyente capaz de ordenar la vida de los ciudadanos a través del ejercicio del poder político, ya que no toda acción de gobierno comienza en el ámbito federal. Por ejemplo, es común encontrar en las constituciones subnacionales normas jurídicas de democracia participativa con un detalle mayor que lo previsto en la constitución federal²⁵⁴. De las constituciones subnacionales también se puede esperar una mejor confección de garantías individuales dirigida a los aspectos distintivos de esa comunidad; tal es el caso de la Constitución de la Ciudad de México la cual establece en sus artículos 4 al 14 una carta de derechos progresista y orientada hacia la vida de una metrópoli, aspecto que es inexistente en la Constitución Federal. Desde las constituciones subnacionales también es posible hacer una construcción expresa de un bloque de constitucionalidad al reconocer tribunales internacionales de protección de derechos humanos, tal es el caso del artículo 4 de la Constitución Política de Chiapas el cual establece que el Poder Ejecutivo del estado y los ayuntamientos, en caso de una resolución vinculatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o de instrumentos internacionales vinculantes, de las recomendaciones aceptadas por sus autoridades, o de aquéllas derivadas de procedimientos de amigable composición, que impliquen una reparación del daño, deberán contemplar en la integración de sus presupuestos respectivos, un fondo destinado para el cumplimiento de la reparación del daño de las víctimas de violación de los derechos

²⁵⁴ Vuelvo a mencionar el artículo 25 de la Constitución Política de Oaxaca el cual mandata que autoridades administrativas estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, establecerán obligatoriamente audiencias públicas y periódicas para que los ciudadanos del estado, de manera directa, les planteen asuntos de interés público. También establece los ayuntamientos están obligados a celebrar sesiones de cabildo con carácter público, en las que los ciudadanos del municipio podrán expresar su opinión sobre los problemas que observen y apuntar posibles soluciones. Además, incluye el mandato para los órganos autónomos del estado de contar con consejos consultivos ciudadanos de carácter honorífico. Tres figuras de participación ciudadana que no tiene punto de comparación con en la Constitución Federal.

humanos; esto no encuentra símil alguno en la constitución federal. Además, las constituciones locales pueden diseñar mecanismos de protección a las minorías de cada comunidad “a la medida” y por lo tanto ser, al menos en teoría, más útiles para esa comunidad que una constitución federal. Por ejemplo, las constituciones de Oaxaca, Chiapas y de la CDMX reconocieron a ciertos grupos minoritarios específicos antes de que lo hiciera la constitución federal. En palabras de la SCJN,

“Antes de la aprobación de las reformas constitucionales de diez de junio de dos mil once, por ejemplo, varios de los estados de la República ya habían hecho modificaciones en sus constituciones locales para incorporar preceptos que reconocían derechos humanos de fuente internacional e incluso creaban mecanismos para garantizarlos a nivel local. Tal es el caso de Campeche, Durango, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán”²⁵⁵.

La constitución federal mexicana se nutre de una visión y entendimiento de la vida comunitaria local desde una óptica nacional²⁵⁶, de la misma manera que las constituciones subnacionales se construyen desde una visión y entendimiento local sin negar su vinculación nacional, y es este intercambio de aportaciones pactado entre iguales el que forja los espacios para que los habitantes puedan vivir su constitucionalismo dual y con ello entender a las constituciones políticas subnacionales²⁵⁷. No es ignorado ni pasa desapercibido que el derecho a la libre autodeterminación comunitaria local se ve limitado cuando esas comunidades locales forman parte de un Estado, pero limitado no es sinónimo de anulado, desaparecido o desvanecido, por lo que sí es posible, a través de una constitucional subnacional, preservar, proteger y potenciar la identidad comunitaria local y al hacerlo potenciar el ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes.

²⁵⁵ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, página 55, párrafo 96.

²⁵⁶ Sirven como ejemplo los artículos del 42 al 47 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵⁷ Cfr. Marshfield, Jonathan L., *Models of Substantial Constitutionalism*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4, p. 1169.

2.2. Aproximación al constitucionalismo subnacional desde la doctrina

El constitucionalismo subnacional es prácticamente invisible para la doctrina constitucional mexicana²⁵⁸, lo que trae aparejado que nos perdamos de los beneficios que una discusión intelectual, plural, seria, sostenida y difundida podría aportar a la búsqueda de respuestas a las preguntas ya planteadas y a otras análogas. Afortunadamente, sí contamos con algunas ideas de cómo comenzar a construir una teoría del derecho constitucional subnacional. Por ejemplo, Diego Valadés afirma que

“Los lineamientos generales de una teoría de la Constitución local tienen que partir de la entidad federativa como base de estudio, y no de la unidad federal. Cuando se examina el fenómeno de la organización del poder desde la perspectiva federal, la organización de las entidades aparece como parte de un proceso subordinado; por el contrario, cuando la organización del poder se examina desde la perspectiva de la organización local, los poderes federales aparecen como una entidad supraordinada. El cambio es de no poca monta, supuesto que en el primero de los casos los poderes locales son considerados apenas como un elemento más de la vida nacional, mientras que en el segundo de los casos, esto es desde la perspectiva estatal, los poderes nacionales son entendidos como fuente de la que dimana la organización misma del poder local”²⁵⁹.

Sobre esta misma línea, Diego Valadés y José María de la Garza en sus respectivos textos critican que el constitucionalismo dual solo es estudiado desde la

²⁵⁸ Opinión con la que coinciden José María Serna de la Garza, Daniel Armando Barceló y Diego Valadés, entre otros. Cfr. Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IIJ, 2016, pp. 127 – 135; Barceló Rojas, Daniel Armando, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, IIJ, 2016, pp 103 – 149, Valadés, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, IIJ, 1988, t. I, pp. 787 – 802.

²⁵⁹ Valadés, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, IIJ, 1988, t. I, p. 788.

perspectiva federal pero no desde la estatal²⁶⁰. Dice Diego Valadés, “Ya no se trata de ver el llano desde la montaña, sino de contemplar la elevación desde la planicie”²⁶¹. En este constitucionalismo dual, Diego Valadés distingue el constitucionalismo originario, el que corresponde al ámbito federal, del constitucionalismo derivado o reflejo, que corresponde al ámbito estatal²⁶². El primero de ellos establece una organización y límites para ambos ámbitos (ejemplo de esto son los artículos 72, 73, 74, 76, 89, 90, 94, 99, 100, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), mientras que el segundo se acoge a estos límites y desde ahí elabora su propio perfil²⁶³. Continúa Diego Valadés,

“El constitucionalismo originario es el que ha sido objeto de sistematización por los diferentes teóricos de la Constitución. Se ha visto, en ese horizonte, cómo funciona el poder constituyente y cómo actúa -y dentro de qué límites- el poder revisor de la Constitución; se ha visto la integración, organización y funcionamiento de los poderes

²⁶⁰ Para ilustrar esto es útil hacer notar que si alguien hojea los títulos de los libros de derecho constitucional que se encuentran en las librerías podría llegar sin mucho problema a la errónea conclusión de que en México solo hay 1 constitución y no 33. A este respecto Cfr. Martín Reyes, Javier, *Reformas vemos, libros (casi) no tenemos: la oferta editorial en el derecho constitucional mexicano*, Jurídica Ibero, Revista semestral del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 2018, año 2, núm. 4, enero – junio, pp. 47 – 62. Otro botón de muestra que sirve para dimensionar el nivel de (casi nula) discusión constitucional local son los programas de derecho de las universidades públicas y privadas del país, los cuales no contemplan, en general, enseñar la constitución local de la entidad donde están asentados. La realidad es que a las y los estudiantes de Derecho de Jalisco, Tlaxcala, Guanajuato o de la CDMX les enseñan la misma constitución: la federal. Y solo esa. Como si la propia constitución de la respectiva entidad federativa fuese absolutamente irrelevante para la vida jurídico-política de esa comunidad. Situación con la que este autor no está de acuerdo. Finalmente, otro punto para tomar en cuenta para entender por qué las y los abogados mexicanos no estamos acostumbrados a oír hablar del constitucionalismo dual es la cotidianidad con la que se reforma la constitución federal, lo cual es otra razón por la cual las constituciones locales adquieren un tufo de irrelevancia. Este es el resultado colateral de una desafortunada realidad, no la toma de una decisión del Constituyente de 1917. Es fundamental distinguir que una cosa es que en la vida constitucional mexicana las constituciones locales no representen un tema prioritario y otra muy distinta que no tengan la capacidad de serlo. Cfr. Salazar Ugarte, Pedro, *Longeva, parchada y deformada: qué hacer en 2017 con la Constitución de 1917*, México, Nexos, 2016, núm. 458, febrero, pp. 12 – 16.

²⁶¹ Valadés, Diego, *op. cit.* p. 788.

²⁶² *Idem.*

²⁶³ Un ejemplo de esto último son los artículos 13 y 77 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, la cual establece la obligación para ciertos servidores públicos municipales de contar con el título de abogados. Requisito que no está ni mandado ni prohibido desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para saber más, *cfr.* Acción de inconstitucionalidad 199/2020.

constituidos; se han visto los diversos controles, horizontales y verticales, que se proyectan sobre la esfera del poder; se han visto, en fin, los conceptos normativos del supuesto básico del Estado, que es la soberanía popular. Pero todo, absolutamente todo lo anterior, se ha analizado de manera exclusiva referida al Estado nacional y a su marco normativo propio, que es la Constitución general”²⁶⁴.

Dicho en otras palabras, la existencia de varias teorías de derecho constitucional nacional no equivale a decir que existe una teoría de constitucionalismo subnacional²⁶⁵.

Aún sin una teoría que lo diseccione y explique, el “constitucionalismo reflejo” existe y se crea y evoluciona dentro de los límites marcados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo como chispa de ignición un poder constituyente y una soberanía (voluntariamente) limitados. Esto último si bien a primera vista podría parecer un envase que constriñe a un solo molde la capacidad de las entidades federativas para imaginar e innovar soluciones político-jurídicas a problemas locales, también es, como lo demuestra la existencia de aportaciones hechas desde el constitucionalismo subnacional, la plataforma para creación. Es el caso de la constitución de Sonora que ha eliminado de su artículo 146 la necesidad de obtener una declaración de procedencia de parte del Congreso local para proceder penalmente contra los servidores públicos del estado por la comisión de delitos locales²⁶⁶. Esto podría facilitar la rendición de cuentas de los servidores públicos de Sonora hacia sus electores, lo cual supone una mejora en comparación con lo previsto por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si Loewenstein tiene razón²⁶⁷ y

“los elementos fundamentales mínimos de una Constitución en sentido material, que garantizan el libre desarrollo político de un

²⁶⁴ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 789.

²⁶⁵ Marshfield, Jonathan L., *Models of Substantial Constitutionalism*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4, p.1164.

²⁶⁶ *Cfr.* Controversia constitucional 166/2018.

²⁶⁷ *Cfr.* González Casanova, J.A., *La idea de Constitución en Karl Loewenstein*, España, Revista de estudios políticos, 1965, núm. 139, p. 86.

Estado, son la diferenciación y asignación de funciones estatales a diferentes órganos para evitar la concentración de poder; los mecanismos de cooperación de los órganos de poder; la distribución y limitación del poder político mediante dispositivos e instituciones en forma de frenos y contrapesos; los mecanismos que eviten bloqueos entre los órganos de poder autónomos para impedir que en caso de no cooperar, se resuelva el *impasse* por sus propios medios; un método de reforma racional que evite la ilegalidad, la fuerza o la revolución, y el reconocimiento a la autodeterminación individual, es decir, a derechos individuales y libertades fundamentales, y su protección frente a quienes ejercen el poder”²⁶⁸,

entonces es posible introducir en las constituciones subnacionales decisiones políticas *ad hoc* de la comunidad política a la que pertenecen, aún en una república federalista con fuerte tendencia centralista y con una constitución federal tan completa como la mexicana. Recuérdese que uno de los fundamentos del federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica, y su consiguiente constitucionalismo dual, es defender a los ciudadanos de las usurpaciones del gobierno nacional²⁶⁹, y lo mismo podríamos decir para los Estados Unidos Mexicanos y su constitucionalismo subnacional.

Me parece que hay mucho por hacer para que los congresos locales adopten por ellos y para su comunidad aquellas decisiones constitucionales que benefician a su estado y que no violan el pacto federal. En este sentido la idea clave para mejorar la vida jurídico-política de los habitantes de las entidades subnacionales es: organización y distribución del poder político desde ámbito local, no desde el centro hacia la periferia. En otras palabras, en nuestro federalismo hace falta una reformulación de la esfera de las competencias compartidas entre federación y estados sin alterar los elementos constitutivos del pacto federal: la soberanía de la

²⁶⁸ Huerta Ochoa, Carla, “Constitución en sentido material”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et. al.* (Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, IJ, 2017, p. 198

²⁶⁹ Ginsburg, Tom y Posner, Eric, *Subconstitutionalism*, EUA, *Stanford Law Review*, 2010, vol. 62, p. 1592.

federación y de los estados²⁷⁰, pero sí favoreciendo soluciones locales a problemas locales.

Una vez establecido lo anterior es fundamental reconocer que la tarea principal de las constituciones estatales es constituir gobiernos estatales y regular su día a día. La opinión de Thomas Marks Jr y John F. Cooper es coincidente a este respecto: Las constituciones estatales sirven para limitar y regular el ejercicio del poder político subnacional, como por ejemplo cuando lo distribuyen entre los diferentes órganos de gobierno, así como entre el ámbito estatal y el municipal²⁷¹.

Aunque es cierto que con frecuencia las constituciones estatales también se utilizan para reafirmar, explicar y desarrollar los poderes estatales que son "concedidos" o "cedidos" a los estados por la constitución federal²⁷². Ejemplo de esto son los artículos 27 de la Constitución de Aguascalientes, 33 de la Constitución de Colima, 1 y 30 de la Constitución de Chiapas y 64 de la Constitución de Chihuahua. Esto no debe preocupar porque es importante hacer notar que, hablando de creatividad e innovación no siempre se puede esperar el mismo alcance o grado en todas las constituciones estatales, pero siempre se puede esperar algo. De lo contrario no serían verdaderas constituciones políticas.

Otra aportación de las constituciones subnacionales identificada por la doctrina consiste en que a través de éstas se "expande" la República y se atenúa la posibilidad que el gobierno sea "capturado"²⁷³. Esto es: al haber más gobiernos (federal, estatal y municipal) que cuentan con su propia esfera de competencias y todos ellos están facultados para proveer de algunos servicios públicos los ciudadanos, a veces de manera concurrente (seguridad pública), a veces de manera exclusiva (telecomunicaciones el gobierno federal, registro inmobiliario el gobierno estatal, alcantarillado el gobierno municipal) es más difícil que todos estos sean tomados o capturados por un agente económico o el crimen organizado.

²⁷⁰ Hernández Chávez, Alicia, "El Federalismo Centralizador", en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016, p. 201.

²⁷¹ Marks, Thomas C. y Cooper, John F., *State Constitutional Law in a Nutshell*, EUA, Thomson West, 2003, pp. 3 – 8.

²⁷² Regassa, Tsegaye, *Sub-National Constitutions in Ethiopia: Towards Entrenching Constitutionalism at State Level*, Etiopía, Mizan Law Review, 2009, vol. 3, núm. 1, p. 37.

²⁷³ Ginsburg, Tom y Posner, Eric, *Subconstitutionalism*, EUA, Stanford Law Review, 2010, vol. 62, p. 1589.

En este mismo sentido, entre las aportaciones del constitucionalismo estatal identificadas por la doctrina también podemos enlistar el facilitar el que algunos bienes públicos sean, *caeteris paribus*, suministrados mejor a nivel estatal que a nivel nacional; sencillamente porque los ciudadanos están en una mejor posibilidad de monitorear de forma más inmediata a su gobierno estatal debido a que le es más cercano que el gobierno federal. Un ejemplo de esto es la regulación del transporte público²⁷⁴ en la entidad federativa “x”. Parece evidente la utilidad de que la decisión de cuáles y cuántas rutas de transporte urbano deberán operar para atender con eficiencia y eficacia a la comunidad de esa entidad sea tomada desde una oficina estatal o municipal de esa entidad, y no desde una oficina federal a cientos de kilómetros de donde será implementada. Y aún en el caso de que esa decisión haya sido mal planeada o ejecutada, la retroalimentación ocurrirá más rápido al interior de esa comunidad porque las constituciones subnacionales facilitan, al acercarlo a la gente, el ciclo de planeación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas. Por ejemplo, si una constitución subnacional se encarga de distribuir las competencias y atribuciones de gobierno estatal y municipal y al hacerlo crea una agencia de transporte urbano y no solo establece los requisitos de elegibilidad para los funcionarios que la encabecen, sino que además vincula dicha designación al voto popular directo o indirecto, lo que esa constitución subnacional en realidad hace es empoderar a los ciudadanos. Les da un mejor ejercicio de sus derechos políticos para resolver mejor una necesidad específica: el transporte público.

Si a lo anterior agregamos que los procesos de reforma a las constituciones subnacionales suelen ser más sencillos que aquel establecido para reformar la constitución federal, esto puede traer como consecuencia un proceso más inmediato, más directo, de reforma en relación con las necesidades y deseos sus ciudadanos. En otras palabras, será más fácil mantener actualizada la constitución estatal. Desde un constitucionalismo subnacional es esperable encontrar una deliberación más directa e inmediata respecto los bienes públicos y su administración, porque la transparencia y el monitoreo facilitan la aplicación

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 1584.

constitucional al dejar las violaciones lo suficientemente claras como para que la gente pueda coordinar sus respuestas a las presuntas infracciones de las reglas²⁷⁵.

En 2004 Manuel González Oropeza afirmó que “Uno de los retos actuales de las constituciones estatales en México es cómo innovar después de siete décadas bajo un único partido político. Los estados están ansiosos de adaptar e innovar nuevas instituciones para profundizar la pluralidad y la democracia en el país”²⁷⁶. En 2023 ese sigue siendo el gran reto, pero es muy alentador percibir que hay avances. La inteligencia estará en hacer que las constituciones subnacionales faciliten más cantidad y calidad de deliberación pública constitucional en decisiones políticas locales²⁷⁷.

¿Qué pueden hacer las constituciones subnacionales a este respecto?²⁷⁸ 1. Desarrollar mecanismos de protección y disfrute a los derechos humanos superiores a los establecidos en las constituciones nacionales. 2. Construir escenarios de discusión colectiva respecto las reformas constitucionales locales. 3. Facilitar la diversidad y con ello la participación política.

Las innovaciones constitucionales locales tienen un potencial impacto en la vida diaria de las personas, así como en los derechos políticos de los habitantes de cada comunidad y la legislación federal no puede erradicar esta realidad, los recientes mecanismos de control de constitucionalidad esgrimidos y resueltos alrededor de algunas constituciones estatales son prueba de ello²⁷⁹.

Finalmente, la idea de una comunidad política independiente y autónoma es, en nuestra tradición política lockeana, la definición misma de un actor genuinamente autónomo, plenamente a cargo, en la medida en que la fortuna lo permita, de su propio destino. La autonomía de que disfrutaban las comunidades políticas les permite

²⁷⁵ Ginsburg, Tom y Posner, Eric, *Subconstitutionalism*, EUA, Stanford Law Review, 2010, vol. 62, p. 1590.

²⁷⁶ González Oropeza, Manuel, *Federalism and Sub National Constitutions: Design and Reform. Mexico*, documento presentado ante el Center for State Constitutional Studies Conference on Subnational Constitutions and Federalism: Design & Reform 3, 22 de marzo de 2004., disponible en <https://statecon.camden.rutgers.edu/sites/statecon/files/subpapers/oropeza.pdf>

²⁷⁷ Marshfield, Jonathan L., *op. cit.*, p. 1188.

²⁷⁸ *Cfr.* Marshfield, Jonathan L., *op. cit.*, pp. 1189 - 1190.

²⁷⁹ Me refiero a las controversias constitucionales 81/2017, 83/2017, 97/2017, 112/2018 relacionadas a la Constitución de la Ciudad de México y a la acción de inconstitucionalidad 74/2018 relacionada con la Constitución del estado de Sonora y la acción de inconstitucionalidad 8/2014 en relación con la Constitución del estado de Campeche.

a su vez emitir juicios independientes y autogenerados sobre las dos consideraciones más importantes que forman la dinámica del federalismo: el bienestar de sus ciudadanos y el desempeño del gobierno federal. La autonomía que disfrutaban las comunidades políticas ofrece una posibilidad más sólida que otras formas de organización comunal para mejorar el bienestar de los ciudadanos que habitan en las entidades subnacionales y controlar eficazmente el poder federal²⁸⁰. Sin embargo, la doctrina mexicana tiene, esperemos que no por mucho tiempo, una deuda pendiente con la pregunta ¿qué es jurídicamente posible exigir de las constituciones de las entidades federativas de la República Mexicana en lo que se refiere a la protección de los derechos políticos de sus habitantes, particularmente en materia de distribución y organización del poder político local?

2.3. Aproximación al constitucionalismo subnacional desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La SCJN ha construido, a partir de un movimiento oscilatorio de criterios, el marco interpretativo en el que ha crecido el constitucionalismo subnacional. En palabras de César Astudillo respecto la posición de las constituciones locales en el sistema de fuentes del orden jurídico mexicano, “la Corte destacó inicialmente que las mismas son “normas generales subordinadas al Pacto Federal” y, por ende, a la ley fundamental; más tarde señaló que en lo que toca a sus regímenes internos, “es dable considerar sus preceptos como normas autónomas respecto de la CPEUM, en términos materiales y formales”. Aun así, hasta ahora no ha determinado la concreta posición que guardan en relación con la Constitución mexicana, ni en relación con las leyes generales”²⁸¹. A este respecto resultan pertinentes las siguientes 9 tesis que ilustran el ir y venir en la construcción del entendimiento,

²⁸⁰ Gardner, James A., *Federalism and Subnational Political Community*, EUA, Harvard Law Review Forum, 2014, vol.127, p. 155.

²⁸¹ Astudillo, César, *Los derechos y garantías de fuente local en la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Particular referencia a la carta de derechos de la Ciudad de México*, Cuestiones Constitucionales, UNAM, 2019, núm. 41, julio-diciembre, p. 541. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/view/622>

desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del constitucionalismo subnacional:

1. “Acción de inconstitucionalidad. Es procedente para impugnar Constituciones locales, al ser éstas, normas de carácter general y estar subordinadas a la Constitución federal”²⁸².

2. “Controversia constitucional. La facultad otorgada a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del estado de Veracruz-Llave para conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, previsto en la Constitución Política de esa entidad federativa, no invade la esfera de atribuciones de los tribunales de la Federación, pues aquél se limita a salvaguardar, exclusivamente, los derechos humanos que establece el propio ordenamiento local”²⁸³.

3. “Derechos de los indígenas. Los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden ser ampliados por las legislaturas locales dentro del marco de aquella”²⁸⁴.

4. “Derechos de los indígenas. Los establecidos en las legislaciones locales en favor de ellos no fueron limitados por las reformas a la Constitución federal en la materia, vigentes a partir del quince de agosto de dos mil uno”²⁸⁵.

5. “Amparo directo. Procede contra las sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del estado de Veracruz, en materia de derechos humanos, salvo tratándose de cuestiones electorales”²⁸⁶.

6. “Tribunales constitucionales locales. Carecen de competencia para conocer de asuntos relacionados con violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”²⁸⁷.

²⁸² Tesis P./J. 16/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, p. 447, registro digital: 190236.

²⁸³ Tesis: P. XXXIII/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 903, registro digital: 186307.

²⁸⁴ Tesis: 2a. CXXXIX/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, noviembre de 2002, p. 446, registro digital: 185566.

²⁸⁵ Tesis: 2a. CXL/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, noviembre de 2002, p. 446, registro digital: 185565.

²⁸⁶ Tesis: P./J. 68/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 5, registro digital: 164177.

²⁸⁷ Tesis: 1a. XXXVIII/2016, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, libro 27, febrero de 2016, p. 686, registro digital: 2010978.

7. “Controversias constitucionales entre un estado y uno de sus municipios. A la Suprema Corte solo compete conocer de las que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal”²⁸⁸.

8. “Control constitucional local. Su establecimiento en las Constituciones de los estados debe observar el marco previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”²⁸⁹.

9. “Control constitucional local. Es válido establecer un tribunal constitucional y un sistema de medios para exigir la forma de organización de los poderes y la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito estatal”²⁹⁰.

Como se puede ver, la SCJN ha determinado en distintas sentencias²⁹¹ que en el sistema legal mexicano existen diversos órdenes jurídicos²⁹², entre ellos el estatal. También ha manifestado que la materia sustantiva sobre la cual las autoridades estatales tienen autonomía funcional se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente por la CPEUM en favor del orden jurídico federal, de acuerdo con lo previsto en su artículo 124. De esto último se colige que nuestro pacto federal reconoce la existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en lo referente a su fuero interno, pero que este ejercicio de autonomía estatal debe de respetar lo previsto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En otras palabras, es la propia Constitución General de la República la encargada de establecer el conjunto de atribuciones de la federación y de las entidades federativas y lo hace (por lo menos de manera general) a través del artículo 124 constitucional. Es así que de una interpretación armónica de los artículos 40, 41, 116 y 124 de la CPEUM podemos afirmar que las entidades federativas cuentan con plena autonomía para que, sin violar los

²⁸⁸ Tesis: P./J. 30/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 812, registro digital: 192088.

²⁸⁹ Tesis: P./J. 22/2012, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, Libro XIII, octubre de 2012, p. 288, registro digital: 2001871.

²⁹⁰ Tesis: P./J. 23/2012, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, Libro XIII, octubre de 2012, p. 288, registro digital: 2001870.

²⁹¹ Entre ellas las controversias constitucionales 31/97 y 14/2001.

²⁹² Estamos ante un orden jurídico cuando un órgano de gobierno cuenta con asignaciones competenciales propias derivadas de la Constitución General de la República, por lo general excluyentes entre sí, y con la autonomía necesaria para su ejercicio.

principios y normas de rango constitucional, resuelvan libremente en las materias de su competencia.

Al resolver la Controversia Constitucional 83/2017²⁹³ presentada por el Ejecutivo Federal en contra de diversas disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México en materia de derecho al agua, control de constitucionalidad, seguridad ciudadana, sistema educativo, uso medicinal de la cannabis, derechos de migrantes, patrimonio de la ciudad, justicia cívica y derechos laborales por considerar que invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar en la materia y con esto viola la CPEUM, la SCJN reiteró varios de los criterios que había adoptado en la sentencia que resolvió²⁹⁴ las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, las cuales fueron presentadas por los partidos políticos MORENA y Nueva Alianza, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en relación a las siguientes materias: uso medicinal de la cannabis, derechos sexuales y reproductivos, derecho a una muerte digna, justicia cívica, derechos de migrantes, celebración de tratados internacionales y política exterior, derecho al agua, patrimonio de la ciudad, ciencia y tecnología, derechos laborales, impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal, revocación de mandato, requisitos de reforma a la constitución, instituto de defensoría como órgano constitucional autónomo, requisitos para elegir al fiscal general, parlamento metropolitano, consejo de la judicatura local, fijación de tabuladores para remuneraciones, recepción de recursos federales por las alcaldías, derecho a la identidad, libertad de culto y protección especial a minorías religiosas, secreto profesional para periodistas, ajustes a remuneraciones de servidores públicos, libertad de asociación, así como reconocimiento y protección de estructuras y manifestaciones de convivencia familiar, entre otras.

Las sentencias a las que me he referido en el párrafo anterior y que pusieron fin a sendos mecanismos de control de constitucionalidad presentados con fundamento en el artículo 105 constitucional, sumadas a otros juicios resueltos por

²⁹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 2021.

²⁹⁴ Resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de 22 de septiembre de 2015.

el Poder Judicial Federal, permiten entender que para nuestro tribunal de constitucionalidad la soberanía de las entidades federativas, así como la autonomía de la Ciudad de México, terminan donde comienzan los límites, principios y reglas impuestos por la Constitución Política. Pero esto de ninguna manera puede ser entendido como una devaluación de las constituciones locales. Al contrario, gracias a que la diversidad regional, cultural, política y social del país está contemplada como un componente de nuestro pacto federal, cada una de las constituciones estatales representan para su respectivo orden jurídico la salvaguarda de los derechos y libertades de los habitantes de esa entidad. Las constituciones estatales son, además, manifestaciones del pacto social de cada entidad que garantizan la preeminencia del derecho sobre la fuerza. “Por tanto, no son tan sólo copias calca del pacto federal sino, así lo entendemos, particulares expresiones de la soberanía de la Nación que reside en el pueblo y que cada entidad federativa decide consagrar”²⁹⁵.

En este orden de ideas, nos dice la SCJN, el contenido de las constituciones subnacionales es fruto de la unidad en la diversidad que trae aparejada el federalismo y que reconocen los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta ordenada amalgama de unidad en la diversidad que hemos construido las y los mexicanos desde 1824 permite e incentiva que cada entidad federativa “estructure de diferente manera su régimen interior de gobierno y sus políticas públicas para resolver los retos que enfrenta, habilitando la generación de ciclos virtuosos en los que las mejores soluciones puedan ser emuladas por otras entidades o incluso por la Federación”²⁹⁶. Para el máximo tribunal constitucional de nuestro país,

“la libertad configurativa de las entidades federativas significa, en términos generales, permitir que, con un potente faro (las reglas y principios de la Constitución Federal, que no pueden contradecir nunca), tomen las decisiones que mejor consideren para su régimen

²⁹⁵ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, párrafo 484. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2019.

²⁹⁶ *Ibidem*, párrafo 485.

interno de gobierno. Esto implica que las entidades federativas pueden diseñar dispositivos innovadores –y por tanto, no previstos con anterioridad– para organizar su régimen interno, tutelar los derechos y libertades de sus habitantes y enfrentar así los retos específicos de su contexto social, cultural y político”²⁹⁷.

Por ello, los estados de la República y la CDMX son libres para discutir, votar, crear e implementar mecanismos, arreglos y disposiciones novedosas que, mientras no contradigan o sean incompatibles con el contenido de la CPEUM, los derechos humanos y los criterios de la SCJN, pueden alejarse –en todo o en parte– del régimen de gobierno que tienen otras entidades federativas o incluso la federación.

Por supuesto que discernir en cada caso concreto el alcance de la libertad configurativa de las entidades subnacionales “es una labor compleja, pues depende de un multifacético conjunto de principios y reglas constitucionales que varían según la materia o tema de que se trate”²⁹⁸. En este sentido, aunque dicha libertad configurativa está garantizada por la propia CPEUM, ésta tiene que ceñirse al pacto federal so pena de ser incoherente con el régimen de distribución de competencias y con los principios constitucionales conforme a los cuáles las entidades subnacionales deben estructurar su régimen interior de gobierno.

En suma, la SCJN reconoce la existencia de órdenes jurídicos locales heterogéneos con asignaciones competenciales propias obtenidas por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la federación por la CPEUM, los cuales incluyen autoridades legislativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno y libertad normativa derivadas de la Constitución General de la República, mismas que tienen la obligación de garantizar los intereses de su colectividad, y al hacerlo pueden innovar mecanismos de organización y distribución de poder político y protección de

²⁹⁷ *Ibidem*, párrafo 487.

²⁹⁸ *Ibidem*, párrafo 490.

derechos humanos, en tanto no violen los principios, límites y normas establecidos por la propia CPEUM²⁹⁹.

²⁹⁹ “Si se toma en cuenta que las constituciones locales constituyen cuerpos normativos dictados por los estados de la Federación en ejercicio de su autonomía y soberanía interior, es dable considerar sus preceptos como normas autónomas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos materiales y formales, por lo que ve al régimen interior de los estados, por ser parte de un ordenamiento fundamental dentro de la entidad federativa donde fue emitido. Lo anterior es así, porque la Constitución Federal, al consignar en su artículo 40 la forma de gobierno del pueblo mexicano, señala que es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano, en términos de su artículo 41, establece 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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Ley Suprema y por las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local”. Tesis 2a. CXXVII/2010 con número de registro 163197, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1471 CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. EN LO QUE TOCA A SUS RÉGIMENES INTERNOS SON NORMAS AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CAPÍTULO CUARTO

EL DISTRITO FEDERAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO

1. El Distrito Federal

De acuerdo con Elliot Bulmer, la creación de un territorio capitalino tiene por lo menos dos ventajas. En primer lugar, afirma la neutralidad de la capital federal en relación con las unidades constituyentes. En segundo lugar, protege al personal y las instituciones del gobierno federal del riesgo potencial de interferencia de cualquier gobierno estatal bajo cuya jurisdicción, de otro modo, podrían caer³⁰⁰. Al hablar de distritos federales, los Estados Unidos de América y su distrito de Columbia son un referente para el resto de los países que adoptaron un sistema federal. “El primer distrito federal de la historia política surgió en los Estados Unidos de América, como respuesta a un problema concreto de la naciente Federación norteamericana”³⁰¹. Hoy en día es común encontrar en las federaciones un territorio destinado a ser la capital federal: Canberra en Australia, Nueva Delhi en India, Abuja en Nigeria, Buenos Aires en Argentina, Brasilia en Brasil y, antes 2016, el Distrito Federal en los Estados Unidos Mexicanos. A propósito de Argentina y Brasil, Alicia Ziccardi explica que

“Es cierto que el poder federal requiere de un territorio propio o compartido donde pueda funcionar, pero respecto a esto no hay un único modelo, sino que los diferentes países federales lo han resuelto de las más variadas formas, de acuerdo a las características de su territorio, de su historia, de su cultura. Por ejemplo, en Argentina, la Capital Federal es una gran ciudad gobernada por una municipalidad que, hasta 1995, estaba en manos de un Intendente designado por el Presidente de la República y que actualmente es electo por la

³⁰⁰ Bulmer, Elliot, *op. cit.*, p. 23.

³⁰¹ Rodríguez Lozano, Amador, “El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia”, *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. La Constitución Mexicana 70 Años Después*, México, IJ, Universidad Autónoma de Querétaro, INEHRM, 1988, t. V, p. 228.

ciudadanía, al igual que los miembros del Consejo Deliberante. Por otra parte, con las recientes reformas le correspondió a una Asamblea Constituyente la elaboración de la Constitución Local, que rige la vida de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En Brasil, en cambio, la Capital se trasladó a fines de los años cincuenta de la Ciudad de Río de Janeiro a Brasilia, una nueva ciudad que es asiento del gobierno federal y cuya máxima autoridad, el gobernador, es electo por la ciudadanía”³⁰².

En nuestro país, el Distrito Federal fue creado por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y después adoptado por la Constitución Federal, ambas de 1824, “en cuyo artículo 50, fracción XXVIII, le otorgó al Congreso General facultades para establecer el territorio que sería la residencia de los supremos poderes de la Federación y, además, la facultad de ejercer en dicho distrito las funciones de Poder Legislativo similar a los que ejerce una legislatura local en una entidad federativa”³⁰³.

Por supuesto, así como hay distintos modelos de federalismo también existen distintos grados de autonomía otorgada a la capital de la federación, por ejemplo “En el Distrito de Columbia, todas las leyes las elabora directamente el Congreso de los Estados Unidos, mientras que la administración local está en manos de un alcalde y un concejo municipal electo”³⁰⁴. En el extinto Distrito Federal mexicano, desde 1928 y hasta 1987, el ámbito federal se encargó completamente de la administración y normatividad del territorio³⁰⁵. Así lo explica José María Serna de la Garza,

³⁰² Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, p. 77.

³⁰³ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 230.

³⁰⁴ *Idem.*

³⁰⁵ Para más información del origen y evolución del Distrito Federal Mexicano *cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, pp. 230 – 245, así como Hurtado González, Javier y Arellano Ríos, Alberto, *La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional*, Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 2009, año 7, núm. 2, pp. 207 – 239, disponible en <http://cecoch.cl/publicacion/2009-revista-2/index.htm> y Encinas Rodríguez, Alejandro, *La larga marcha por la autonomía. Breve crónica de la construcción del gobierno de la Ciudad de México*, México, pp. 1 – 123, disponible en http://www.alejandroencinas.mx/wp-content/uploads/2018/09/larga_marcha.pdf y Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de Mexico como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectivas*, tesis para optar por el grado de

“Hasta 1928 existió en la capital de la República el régimen municipal, mismo que convivía con un gobernador designado por el Ejecutivo federal. Sin embargo, la reforma constitucional del 20 de agosto del mencionado año suprimió el régimen municipal (incluidos, por su puesto, los ayuntamientos), sustituyéndolos por las llamadas delegaciones, mismas que quedaron bajo la batuta del llamado jefe del departamento del Distrito Federal, designado y removido libremente por el presidente de la República. Asimismo, la facultad de aprobar leyes en todo lo relativo al Distrito Federal quedó en manos del Congreso de la Unión”³⁰⁶.

Dada su importancia resulta difícil de creer que durante décadas el Distrito Federal, y su naturaleza, no haya sido objeto de múltiples estudios que permitiesen entender su compleja naturaleza jurídico-política y administrativa (recuérdese que fue sede de los poderes de la unión, ciudad capital, metrópoli³⁰⁷, departamento administrativo, entidad federativa). Durante algún tiempo fue entidad federativa, pero no participaba en los procesos de reforma a la Constitución General de la República; mientras que en otro momento fue un departamento administrativo que funcionaba como una extensión de Administración Pública Federal, pero que proveía de servicios públicos a millones de personas. A este respecto Soledad Loaeza explica que,

“El estudio de la ciudad más importante del país fue, en primer lugar, tema de demógrafos y urbanistas. Ciertamente, desde los años setenta la capital de la República logró llamar la atención de

doctor en derecho, UNAM, 1999, pp. 39 – 391, disponible en https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000275681

³⁰⁶ Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJJ, 2016, p. 107.

³⁰⁷ La Capital del país forma parte de una complejísima zona metropolitana “la cual constituye la principal metrópoli del sistema urbano nacional y el espacio de articulación de la economía nacional al mundo globalizado donde se localiza la mayor concentración de los equipamientos educativos, culturales, recreativos. Pero además es el escenario privilegiado de la vida política nacional, en el que habita una ciudadanía politizada y participativa”. *Cfr.* Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, pp. 66 y 78 para una descripción de la naturaleza de la Ciudad de México como una megalópolis que requiere de una coordinación metropolitana.

historiadores, sociólogos y politólogos, pero no fue sino hasta después de los sismos de 1985 que se avivó el interés por los procesos particulares de la capital de la República, cuya identidad propia empezó a ser reconocida como distinta de la identidad nacional”³⁰⁸.

En palabras de Hugo Concha,

“La Ciudad de México parece cobrar vida en la mitad de 2016. Como si se tratara de un gran fantasma, cuya presencia no ha sido específicamente percibida a lo largo de nuestra historia, no obstante el lugar central que ha ocupado en el desarrollo político y económico del país, los estudios políticos y constitucionales de la Ciudad de México comenzaron en fechas relativamente recientes y por muchos años se vio simplemente como el escenario de grandes acontecimientos y no como una realidad que generó o condicionó fenómenos sociales muy particulares”³⁰⁹.

1.1. Breve historia del Distrito Federal

Con la Constitución de 1824 nace el Distrito Federal y con ella los tres poderes de la Unión tenían también la responsabilidad de ser los poderes políticos que regían en el Distrito Federal³¹⁰; sin embargo, esta distribución de facultades de gobierno cambiaría a lo largo del tiempo de la mano de la situación política del país.

³⁰⁸ Loeza, Soledad, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”, *Historia Mexicana*, El Colegio de México, 1995, vol. XLV, núm. 1, p. 99.

³⁰⁹ Concha Cantú, Hugo Alejandro, “La Evolución Político-Institucional de la Ciudad de México”, en Salazar Ugarte, Pedro *et.al.* (Coordinadores), *Cien Ensayos para el Centenario*, México, UNAM, IJ, Instituto Belisario Domínguez, 2017, t. 4, p. 53.

³¹⁰ “En México, durante 1824, recayó el Poder Ejecutivo del Distrito Federal en un gobernador designado por el presidente de la República; el Poder Legislativo, por mandato constitucional, lo ejercía el Congreso General sin más límite que las facultades que tiene todo órgano legislativo de un estado federado cualquiera; y el Poder Judicial del Distrito estaba a cargo de la Suprema Corte, quien era el tribunal superior para conocer las causas civiles y criminales en segunda y tercera instancias. Se mantuvieron los ayuntamientos que se encontraban establecidos en la demarcación del Distrito Federal”. Rodríguez Lozano, Amador, “El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia”, *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. La Constitución Mexicana 70 Años Después*, México, IJ, Universidad Autónoma de Querétaro, INEHRM, 1988, t. V., p. 231.

Alicia Ziccardi, José María Serna de la Garza y otros³¹¹ coinciden en que la historia de la organización político-jurídica del Distrito Federal puede ser acomodada en grandes bloques que yo he identificado de la siguiente manera: 1. Desde su creación hasta la pérdida de sus municipios. 2. Los cimientos de la autonomía política. 3. La desaparición del DF y el nacimiento de la CDMX

1.1.1. Desde su creación hasta la pérdida de sus municipios

Esta etapa abarca desde 1824 cuando fue creado a nivel constitucional y hasta 1928, cuando “perdió sus municipios y, en su lugar, se creó un Departamento Administrativo cuyo jefe era el Presidente de la República, quien delegaba esta función en un regente, designado por él”³¹². Aquí una apretada síntesis de esta evolución:

- “En 1836, con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales, que establecieron una República centralista y crearon el Supremo Poder Conservador, quedó automáticamente anulada la existencia del Distrito Federal. Habiendo quedado el territorio de éste incorporado al denominado Departamento de México. El gobernador del Departamento primero fue nombrado únicamente por el presidente y después, este nombramiento se hizo a propuesta de la Asamblea Departamental. El Distrito Federal mantuvo en ese periodo su organización municipal”³¹³.
- “Al restablecerse la Constitución Federal de 1824, en el año de 1847, a través del Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo, se restablece el Distrito Federal. Pero ya no en las mismas condiciones con que lo había establecido la Constitución de 1824. En efecto, cabe indicar que el artículo 69 del Acta de Reformas señaló que: "mientras

³¹¹ Bernardo Navarro Benítez, Amador Rodríguez Lozano y Soledad Loeza.

³¹² Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001., p. 67.

³¹³ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 232.

la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores". Es a partir de estas reformas cuando el Distrito Federal empieza a ser equiparado con las entidades federativas, toda vez que se benefició de la representación senatorial, abandonando con este acto la teoría clásica del Estado federal"³¹⁴.

- “La Constitución de 1857 previó la creación del Estado del Valle de México, mismo que se formaría con territorio del Distrito Federal, pero tal estado sólo surgiría cuando los supremos poderes federales se trasladasen a otro lugar, dándole facultad al Congreso General para decretar este traslado”³¹⁵.
- “El 5 de febrero de 1917 se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su texto reprodujo (artículo 42), el antiguo artículo 43 de la Constitución de 1857, relativo al asentamiento de los poderes federales y a la creación potencial del Estado del Valle de México”³¹⁶.

En términos generales y no sin algunas excepciones, en el Distrito Federal convivieron desde 1824 y hasta 1928, por un lado, un gobernador no de elección popular sino dependiente del titular del Ejecutivo Federal, y por el otro, ayuntamientos de elección popular³¹⁷. Sin embargo, dicha organización municipal no fue ajena al poder del Ejecutivo Federal. En palabras de Amador Rodríguez Lozano

“La subsistencia del municipio, una vez promulgada la Constitución, siguió siendo parte importante en el debate político. Los conflictos presentes en la realidad de la capital negaban y obstruían la aplicación del estatuto jurídico. En la práctica, el gobierno federal dictaba las políticas y desde el gobierno se distribuían los cargos del ayuntamiento entre los adictos al caudillo en turno. Pocas veces había elecciones y cuando llegaban a realizarse, los grupos opositores se

³¹⁴ *Idem.*

³¹⁵ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 234.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 239.

³¹⁷ *Idem.*

robaban las urnas, presionaban a los electores o se declaraban todos triunfantes y cada uno formaba su propio ayuntamiento. Con estos hechos adquirió fuerza la idea de que el orden en la ciudad sólo se conseguiría con la supresión de los ayuntamientos”³¹⁸.

Desde 1917 la regulación jurídica del gobierno del Distrito Federal se condujo conforme a lo dispuesto por la nueva Constitución y Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales³¹⁹; sin embargo, en 1928 se reformó el artículo 74, fracción VI, bases 1a., 2a. y 3a., de la Constitución Política para eliminar la figura del municipio en el Distrito Federal. Resulta interesante que la autoría de estas reformas fue del General Álvaro Obregón, “entonces candidato a la Presidencia de la República, y acogida por un grupo de diputados, quienes formalmente la presentaron, por conducto de la Cámara de Diputados, ante el Poder Revisor de la Constitución”³²⁰. Amador Rodríguez Lozano menciona que

“Como consecuencia de esa reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal, mediante la cual todas las facultades administrativas y del gobierno las ejercería el presidente de la República a través de un departamento administrativo que formaría parte de la administración pública federal, designado y removido a discreción por el titular del Ejecutivo Federal”³²¹.

Dicha Ley dividió al Distrito Federal en 13 delegaciones que no eran otra cosa que una distribución de facultades de administración y gobierno en órganos desconcentrados los cuales sustituyeron a los municipios³²². En palabras de Hugo Concha,

“El nuevo diseño constreñía a la capital a un departamento administrativo, cuya naturaleza jurídica era la de una entidad de la

³¹⁸ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 240.

³¹⁹ Para revisar el texto completo de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917 del 14 de abril de 1917 consultar: Barceló Rojas, Daniel Armando, *Distrito Federal. Revolución y Constitución en las Entidades Federativas*, México, SEGOB, INEHRM, IJJ, 2016, p.235.

³²⁰ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 240.

³²¹ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 241.

³²² Para otra descripción de la pérdida de los municipios del Distrito Federal, *cf.* Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.*, p. 55

administración pública centralizada y cuya regulación derivaba de las disposiciones constitucionales que dejaban en manos del Congreso federal legislar en los temas de la ciudad, y el poder político recaía en la figura de un Jefe del Departamento del Distrito Federal, coloquialmente conocido como regente, quien era designado y removido libremente por el Presidente de la República como uno más de los muchos titulares de la administración pública centralizada”³²³.

1.1.2. Los cimientos de la autonomía política

Los temblores de septiembre de 1985 trajeron una destrucción inédita en el siglo XX en los edificios de la capital del país, pero también ayudaron a construir un sentido de organización e identidad en la sociedad civil³²⁴. Particularmente en aquella que no estaba acostumbrada a salir a las calles a manifestarse o a organizarse con sus vecinos para construir redes de apoyo o a exigir la entrega de servicios públicos a las autoridades. De ahí a la organización para el ejercicio de derechos políticos colectivos solo había un paso. En opinión de Hugo Concha Cantú,

“Aún cuando el descontento capitalino acumulado por la difícil situación del país no tuvo una expresión importante en las elecciones de julio de 1985, los sismos de septiembre sí pusieron al descubierto la incapacidad de las autoridades para enfrentar el desastre, así como la importante red de organizaciones civiles, vecinales, religiosas y gremiales que salieron a la luz de manera mejor organizada que la oficial”³²⁵.

En palabras de Soledad Loaeza,

³²³ Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.*, p. 56.

³²⁴ “Sería hasta después de las sacudidas sociales provocadas por los sismos de 1985 y la lenta democratización del Distrito Federal iniciada en 1987, en que el Distrito Federal cambió su perfil, para ser visto como una entidad política de la mayor importancia y competencia para ejercer formas de participación convencionales como el voto y la ocupación de espacios de decisión”. *Cfr.* Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.*, p. 54.

³²⁵ Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.*, p. 58.

“Uno de los aspectos más importantes del desarrollo político del Distrito Federal, durante la década de los ochenta, se refiere a la generalización de los comportamientos políticos, como si los capitalinos se imitaran unos a otros y recurrieran a formas de participación política que durante mucho tiempo les habían sido ajenas, porque estaban supuestamente identificadas con un determinado estatus social. En la última década, la población del Distrito Federal ha demostrado una extraordinaria flexibilidad y capacidad de adaptación a las demandas del medio político, y su preferencia por una determinada forma de participación cada vez más definida por la eficacia del arma en cuestión, es decir, por la sensibilidad de las autoridades hacia ciertas formas de participación, más que por un determinado código de comportamiento social, asociado a una pertenencia de clase, que se extendiera al campo de lo político. Si las formas colectivas y no convencionales de participación estuvieron identificadas durante años con la acción comunitaria de los barrios pobres de la ciudad, su eficacia fue una invitación para que las colonias de clases media y alta, también recurrieran a plantones, bloqueos y marchas para hacerse escuchar por las autoridades”³²⁶.

Desde mediados de los años ochenta del siglo pasado las discusiones respecto la reforma política del Distrito Federal estaban circunscritas a los temas de la organización y distribución del poder político. Lo que más preocupaba era lo relacionado con:

“i) restringir las facultades del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, a fin de crear un gobierno local autónomo en el marco de un sistema federal; ii) la elección de las autoridades locales, jefe de gobierno, jefes delegacionales, representantes al legislativo local y nacional y a los órganos de representación vecinal; iii) resolver

³²⁶ Loeza, Soledad, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”, *Historia Mexicana*, El Colegio de México, 1995, vol. XLV, núm. 1, p. 148.

problemas de la coordinación metropolitana y iv) revisar el diseño y los instrumentos de participación ciudadana”³²⁷.

En 1987 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), un órgano político colegiado con facultades legislativas acotadas, y hasta 1994, año en la que habría nuevas reformas constitucionales en materia del Distrito Federal, la Capital del país comenzó una lenta pero continua evolución hacia la autonomía política. Alicia Ziccardi afirma en relación con la ARDF que

“Las funciones de este órgano de representación política local fueron en un principio restringidas y sus principales facultades eran de tipo reglamentario, de vínculo entre el gobierno y las demandas de la ciudadanía y de participación en el nombramiento de magistrados del Tribunal de Justicia; además tenía la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión”³²⁸.

De acuerdo con esta autora, la ARDF fue un primer paso para democratizar, por la vida de la elección directa de representantes políticos, la estructura de gobierno de la Ciudad Capital abriendo de esta manera un canal de representación política de la ciudadanía local, la cual era la única comunidad de todo el país que ni formal ni materialmente contaba con este ejercicio de sus derechos políticos. Más adelante, la ARDF sería transformada en una Asamblea Legislativa la cual sería responsable de más de 100 leyes de ámbito local³²⁹.

Cada una de las distintas reformas políticas al régimen del Distrito Federal que se discutieron y aprobaron durante esta etapa fueron, sin lugar a duda, el punto de partida para la siguiente y así sucesivamente hasta llegar a 2016. Cada una de éstas sirvió de base para crear un nuevo acuerdo político federal y local, “según el cual el Distrito Federal, no obstante ser la Capital de la República y por tanto asiento de los poderes federales, pueda poseer un gobierno autónomo como el de las

³²⁷ Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, p. 65.

³²⁸ *Ibidem*, p. 67.

³²⁹ Cfr. Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, p. 72.

demás entidades del país”³³⁰. En palabras de Hugo Concha, “Esta reforma constitucional, publicada en agosto de 1987, fue la primera transformación de fondo a la estructura de la capital, la cual liberalizó el modelo existente, es decir, abrió varios de los candados y mecanismos de control y subordinación existentes”³³¹. Sin embargo, esta reforma no fue lo suficientemente profunda para poder decir que “democratizó a la capital del país”, ya que siguió existiendo un esquema de subordinación federal-local. La ARDF fue un paso en la dirección correcta, aunque terminaba siendo un órgano legislativo acotado. José María Serna de la Garza nos provee de un excelente resumen del régimen de gobierno del DF previo a la reforma constitucional del 29 de enero de 2016:

“Aunque la reforma constitucional de 10 de agosto de 1987 creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la facultad legislativa plena permaneció en un cuerpo legislativo de carácter federal, el Congreso de la Unión. Esta reforma, si bien se puede calificar de “tímida”, tiene el mérito de abrir el camino a las que se sucedieron en 1990, 1993 y 1996, mismas que derivaron en el régimen de gobierno que hasta la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 tuvo la capital de la República Mexicana, mismo que puede resumirse a través de las siguientes características:

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

³³⁰ *Ibidem*, p. 65

³³¹ Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.*, p. 58

- c) Un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos magistrados eran designados por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de gobierno del Distrito Federal.
- d) Se establecía la base constitucional para crear los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se dividía el Distrito Federal (las delegaciones) y se disponía que los titulares de dichos órganos deberían ser elegidos en forma universal, libre, secreta y directa.
- e) El Congreso de la Unión conservó facultades de expedir leyes relativas al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. En particular, destacaba la facultad de aprobar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que era el instrumento que regulaba todo lo relativo a los órganos de gobierno y organización de la administración pública del Distrito Federal.
- f) El Ejecutivo federal también conservaba algunas facultades en relación con el gobierno del Distrito Federal, entre las cuales destacaban: I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de gobierno del Distrito Federal; III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el jefe de gobierno del Distrito Federal sometía a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente en los términos de la ley, y IV. Expedir reglamentos administrativos relativos a las leyes que expidiera el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal”³³².

³³² Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2016, p. 108.

En este sentido, el 25 de octubre de 1993³³³ fue otro paso importante hacia la Ciudad de México autónoma de 2016. En 1993 se aprobó una reforma constitucional que convertiría al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la disposición reglamentaria del Distrito Federal y posteriormente en 2016, de la Ciudad de México. En palabras de Hugo Concha Cantú,

“La reforma desapareció al Departamento del Distrito Federal que venía existiendo desde 1928. Ahora el gobierno de la capital quedaría a cargo de los Poderes Federales (y no del Ejecutivo Federal), quienes lo ejercerían por sí y a través de órganos de gobierno del Distrito Federal, democráticos y representativos, que serían la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal”³³⁴.

La reforma constitucional de 1993 permitió la aprobación del primer ordenamiento jurídico cuyo ámbito espacial de validez era exclusivamente la capital del país: el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) de 26 de julio de 1994. Obviamente el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal fueron las autoridades facultadas para discutir, aprobar, promulgar y publicar este ordenamiento que articulaba la vida político-jurídica del Distrito Federal y que seguiría vigente en alguna de sus partes incluso después de publicada la Constitución de la Ciudad de México³³⁵. En palabras de Hugo Concha,

“Se trató del primer ordenamiento propio de la ciudad, el cual tenía una naturaleza específica y única; no se trataba más de una disposición federal regulando uno de sus órganos, ni tampoco un documento constitucional local. El Estatuto era un ordenamiento creado por el Congreso de manera específica para el Distrito Federal,

³³³ Para una revisión de la evolución de las reformas del Distrito Federal, léase a Alicia Ziccardi Contigiani en Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, pp. 65- 95 y a Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.* pp. 53 – 72.

³³⁴ Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.*, p. 60.

³³⁵ Véase, por ejemplo, los artículos transitorios trigésimo y trigésimo tercero del decreto con el que se publicó la CPCDMX.

donde se sentaban los acuerdos políticos que habían sido negociados durante meses por las fuerzas políticas”³³⁶.

1.1.3. La desaparición del Distrito Federal y el nacimiento de la Ciudad de México

Este periodo abarca de 1996 a 2016, fecha en la que desaparece el Distrito Federal y es sustituido política, jurídica, orgánica, administrativa y constitucionalmente por la Ciudad de México. Durante esta etapa, en julio de 1997 la ciudadanía del Distrito Federal elige al Jefe del Gobierno y en el 2000 elige a las personas titulares de las 16 delegaciones. De acuerdo con Alicia Ziccardi,

“Con las reformas que en 1996 se introdujeron al artículo constitucional 122, el Presidente de la República perdió facultades en relación con el gobierno de la ciudad. En primer lugar, ya no nombra al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, solo conserva la prerrogativa de proponer al Senado quién debe sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de una remoción del mismo. Tampoco aprueba o remueve al Procurador General de Justicia, no nombra a quien está al mando de la fuerza pública, ni ejerce el control de ésta en este territorio”³³⁷.

A partir de 1996 el Jefe de Gobierno es electo por los capitalinos y no designado por el Presidente de la República, ni si quiera en caso de ausencia absoluta, ya que ante este supuesto sería la recién creada Asamblea Legislativa la encargada de nombrar a la persona interina o sustituta. El Presidente de la República ya no tendría facultades especiales en materia de conducción de la política de seguridad pública ni podría presentar iniciativas de ley o decreto ante la Asamblea Legislativa. Además del Jefe de Gobierno, también las personas titulares de las Delegaciones serían electos a través del voto popular, y ya no sería el Jefe de Gobierno con aprobación de la Asamblea.

³³⁶ Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.*, p. 61.

³³⁷ Ziccardi Contigiani, Alicia, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, México, IIS, UNAM, Porrúa, 1998, p. 237.

Las reformas al régimen del Distrito Federal previas a la de 2016 permitieron, entre otras cosas, la democratización del gobierno local a través de nuevas autoridades electas por una ciudadanía que durante décadas no había tenido acceso a esa faceta de sus derechos políticos, así como la creación de una base constitucional y legal que permitirá “el salto” hacia la autonomía política. Sin embargo, la elección de su jefe de gobierno no fue suficiente para que los habitantes de la Ciudad pudieran “modificar el funcionamiento de una compleja, centralizada y excesivamente burocrática maquina gubernamental”³³⁸. Lo mismo se puede decir de la elección de los jefes delegacionales, en donde dado su carácter de espacio local de gobierno residían, potencialmente, “las mayores posibilidades de construir una relación gobierno-ciudadanía más democrática”³³⁹, pero las capacidades que tuvieron estas demarcaciones para actuar como gobiernos locales en los hechos fueron extraordinariamente limitadas. En opinión de Hugo Concha,

“La reforma de 1996 dio un paso definitivo en la apertura o liberalización del Distrito Federal. Sin llegar a la plena democratización del mismo, lo que hubiera significado romper toda vinculación de dependencia o subordinación política con los poderes federales y dar plena autonomía a los capitalinos para que desarrollaran su marco gubernativo y jurídico (lo que no necesariamente significaría dejar de ser la sede de los poderes federales) de conformidad con los lineamientos y principios generales de la Constitución política, la reforma de 1996 avanzó en esa ruta. Fue una reforma que consolidó el espacio de la capital como un lugar político con dinámica específica y con vías para la participación política aunque ésta fuera limitada”³⁴⁰.

Aunque es cierto que la reforma política de 1996 es fundamental, también es verdad que entre los temas que aquejaban al Distrito Federal, antes y después de

³³⁸ Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, p. 71.

³³⁹ *Ibidem*, p. 83

³⁴⁰ Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.*, p. 62.

las reformas, estaban: La reestructuración de las finanzas y el relanzamiento de la base económica de la ciudad, autotransporte público, las severas limitaciones de la estructura administrativa-política de la capital, la gestión de servicios públicos, la concentración poblacional en algunas delegaciones, la concentración de recursos y funciones en el gobierno central y la coordinación metropolitana³⁴¹. En opinión de Bernardo Navarro Benítez,

“Ciertamente, como se señaló con anterioridad, la Reforma de Gobierno del Distrito Federal tiene su explicación en gran variedad de factores, entre los que destacan: a) el anhelo generalizado en la nación respecto a la modernización política; b) las luchas sociales desde cuatro lustros previos, cuando menos, por demandas políticas y territoriales; c) la evolución de las reivindicaciones de las organizaciones y los partidos políticos de la oposición; e incluso, d) el desarrollo de las propuestas de académicos e intelectuales respecto a la urgencia de la Reforma para el Distrito Federal, entre otros elementos”³⁴².

En resumen, el Distrito Federal tuvo distintas naturalezas jurídicas, pero nunca fue un estado de la República, por lo que:

- “1. El Distrito Federal no era autónomo en lo concerniente a su régimen interior (no contaba con una constitución propia).
2. A diferencia de los estados, no contaba con gobernador, sino con un jefe de gobierno del Distrito Federal, ni con ayuntamientos, sino delegaciones.
3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no intervenía en el procedimiento de reformas a la Constitución general. No era Congreso local.
4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no intervenía en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

³⁴¹ Cfr. Navarro Benítez, Bernardo, *Notas sobre reforma de gobierno en el Distrito Federal*, Revista Política y Cultura, México, UAM, 1996, núm. 7, pp. 147-154.

³⁴² Navarro Benítez, Bernardo, *op. cit.*, p. 154.

5. El artículo 124 constitucional señalaba que las facultades que no están expresamente conferidas a la federación se entienden reservadas a los estados, mientras que el artículo 122 constitucional señalaba que todo aquello que no estuviese expresamente conferido al Distrito Federal se entendía como reservado a la federación. La ausencia de autonomía del Distrito Federal lo convertía en una entidad *sui géneris*, en un cuasiestado o un semiestado por no disponer de una constitución propia³⁴³.

En 2016 una diversidad de factores acumulados a lo largo de décadas llevó, finalmente, a la reforma constitucional que creó la Ciudad de México, hasta hora la más importante en la historia de la capital. En términos generales y a reserva de abordar detalladamente el contenido de dicha reforma en el siguiente capítulo, ésta consistió en³⁴⁴:

- “Se reformó el texto del artículo 40 de la Constitución general para señalar que la República se compone de entidades federativas, las que comprenden a los 31 estados y a la Ciudad de México, las cuales son libres y soberanas en todo lo concerniente a sus regímenes interiores, pero unidas en una Federación. Así como el texto del artículo 43 constitucional para señalar que la Ciudad de México es parte integrante de la federación y el artículo 44 para establecer que es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos³⁴⁵.”
- “En el artículo 122 de la Carta Magna se estableció que la Ciudad de México cuenta con autonomía constitucional en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Se creó un apartado A en la citada

³⁴³ Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2016, p. 110.

³⁴⁴ Para un resumen más completo *cfr.* Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2016, pp. 110 – 115.

³⁴⁵ Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 110.

disposición constitucional, con objeto de establecer que el gobierno de la Ciudad de México está a cargo de los poderes locales, en los términos de la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual deberá ajustarse a las bases que dispone la Constitución general”³⁴⁶.

- “Se dispuso que la hacienda pública de la Ciudad de México se organice conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera”³⁴⁷.
- “Se estableció que corresponde al jefe de gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues dada la naturaleza de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México —distinta que la de los municipios—, éstas no podrían hacer las propuestas referidas”³⁴⁸.
- “Según lo dispone la base VI del apartado A del artículo 122, cada alcaldía se integrará con un alcalde y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa, por periodos de tres años. Se dispone también que los integrantes de cada alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México”³⁴⁹.

³⁴⁶ *Idem.*

³⁴⁷ Serna de la Garza, José María, op. cit., p. 113.

³⁴⁸ *Idem.*

³⁴⁹ Serna de la Garza, José María, op. cit., p. 114.

- “En virtud de que la Ciudad de México es sede de los poderes federales, se consideró pertinente establecer las condiciones para que el gobierno de la ciudad garantice en todo tiempo la funcionalidad de la capital de la República como sede de aquéllos. Por esta razón, en el apartado B del artículo 122 de la Constitución general se estableció que los poderes federales exclusivamente tendrán las facultades que la propia Constitución general les otorga, en relación con la Ciudad de México, tales como expedir las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos y determinar anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos que se otorgarán a la Ciudad de México por su condición de capital de la República, así como las bases para su ejercicio. Finalmente, en el apartado C del artículo 122 constitucional se estableció que la federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión”³⁵⁰.

En suma, a partir de 2016 desaparece la entidad federativa Distrito Federal y nace la entidad, que no el estado, Ciudad de México, la cual adopta la división territorial interna (no la división política) y extensión de su antecesor, pero no su naturaleza político-administrativa.

³⁵⁰ *Idem.*

CAPÍTULO QUINTO

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. La reforma constitucional del 29 de enero de 2016 y sus artículos transitorios

La Ciudad de México es fascinante. Los sabores, olores, colores e historias de sus calles son únicos, lo mismo que su organización jurídico-política. Por casi 90 años, desde Palacio Nacional se argumentó que dentro de nuestro Estado federal debía de existir una circunscripción territorial que sirviera de asiento a los órganos federales, que los distinguiera de los estados propiamente dichos, y cuyas autoridades legislativas, jurisdiccionales y administrativas sean orgánicamente idénticas a las federales³⁵¹. Esto dio como resultado que las normas jurídicas de mayor jerarquía encargadas de regular la distribución y el ejercicio del poder político en el Distrito Federal fueran de manufactura federal. Sin embargo, esa etapa de la historia jurídico-política de la capital del país terminó el 05 de febrero de 2017 con la publicación de la primera constitución subnacional de la Ciudad de México. Una constitución que en menos de un lustro ha protagonizado una historia de control de constitucionalidad muy interesante.

El proceso constituyente de la primera Constitución de la Ciudad de México es digno de estudio incluso desde antes de la primera sesión del Congreso Constituyente. En junio de 2016 José Antonio Aguilar Rivera escribió “En la accidentada historia del constitucionalismo latinoamericano, particularmente en el siglo XIX, destaca una ubicua creencia: la idea de que una nueva carta magna, más pura, mejor diseñada, producto del auténtico patriotismo, cambiaría, casi por arte de magia, la triste situación del país que la promulgaba”³⁵², y agrega “México no ha

³⁵¹ Cfr. Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, pp. 155 - 164.

³⁵² Aguilar Rivera, José Antonio, *Constituyentes: La magia y la ciudad*, Revista Nexos, junio, 2016, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=28517>

sido inmune a la magia constitucional, como bien sabían los prohombres del siglo XIX. No obstante, sorprende su reaparición vigorosa en pleno siglo XXI. En efecto, el ejercicio de redactar una constitución para el Distrito Federal (transformado en Ciudad de México por la política simbólica), es una muestra de esa venerable tradición de tapar el sol con un dedo.³⁵³ En su texto José Antonio Aguilar Rivera argumenta que la creación de una constitución política para el Distrito Federal fue un proceso artificial orquestado desde el Estado y desvinculado de la ciudadanía. Un proceso que en nada servirá a mejorar la vida de la Ciudad. En opinión coincidente, Carlos Sirvent Gutiérrez afirma que “Tales reformas obedecen a múltiples causas, menos a un afán democratizador del Ejecutivo Federal, que a lo largo de 20 años de cambios continuos en la legislación electoral se vio expuesto a negociaciones y presiones de las organizaciones sociales y los partidos políticos”³⁵⁴. Sin lugar a dudas los escepticismos de José Antonio Aguilar Rivera y Carlos Sirvent Gutiérrez respecto las motivaciones de los gobernantes, particularmente del Presidente de la República y el Congreso de la Unión, para impulsar en 2016 esta reforma a la que por décadas supieron cerrarle la puerta están justificados; sin embargo, que el Distrito Federal terminara su larga evolución jurídico-política en una constitución local hace todo el sentido del mundo. Durante décadas resultó anacrónico el hecho de que los habitantes del Distrito Federal no pudiesen otorgarse su propia constitución local; igualmente resultaban infundadas otras restricciones estrechamente vinculadas a la autonomía de la Ciudad, como son las relativas a representación política, organización política interna, deuda pública, remoción del Jefe de Gobierno y control de la fuerza pública. Todo esto se supone terminaría definitivamente con una constitución subnacional elaborada por un congreso constituyente local.

Como expliqué en los capítulos precedentes, a partir de la reforma político-electoral de 1977 se iniciaron cambios lentos pero continuos en la naturaleza y estructura política del Distrito Federal que llevaron a la Ciudad y a sus habitantes

³⁵³ *Idem.*

³⁵⁴ Fernández Santillán, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, p. 158.

hacia una normatividad de distribución, organización y ejercicio del poder político de fuente local. Es así que en 2016 se dio una nueva reforma, hasta ahora última, que siguió el hilo conductor del proceso iniciado en la década de los años 70 y que revirtió el proceso centralizador y antidemocrático de las sucesivas reformas al artículo 73 de la Constitución de 1917 en materia de la capital del país. En otras palabras, dichos cambios tuvieron su clímax el 29 de enero de 2016 con la reforma a los artículos 44 y 122, entre otros, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante la LXII Legislatura, en el Senado de la República fueron dictaminadas en diciembre de 2014 de manera conjunta por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, primera, y de Estudios Legislativos, segunda, con opinión de la Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano 9 iniciativas en materia del régimen político del DF que a lo largo de los años fueron presentadas por distintos actores políticos. Los documentos dictaminados fueron:

1. Iniciativa presentada por diversos senadores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Convergencia en la sesión del 14 de septiembre de 2010³⁵⁵.
2. Iniciativa presentada por los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Carlos Aceves del Olmo y María de los Ángeles Moreno Uriegas en la sesión del 2 de diciembre de 2010³⁵⁶.
3. Iniciativa presentada por la Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza en la sesión del 30 de enero de 2013³⁵⁷.

³⁵⁵ Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa5.pdf

³⁵⁶ Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa8.pdf

³⁵⁷ Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa7.pdf

4. Iniciativa presentada por el Senador Pablo Escudero Morales en la sesión del 5 de septiembre de 2013³⁵⁸.
5. Iniciativa presentada por el Senador Miguel Barbosa Huerta en la sesión del 20 de noviembre del 2013³⁵⁹.
6. Iniciativa presentada por el Senador Mario Delgado Carrillo en la sesión del 28 de noviembre de 2013³⁶⁰.
7. Iniciativa presentada por la Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo en la sesión del 26 de noviembre de 2013³⁶¹.
8. Iniciativa presentada por las senadoras Mariana Gómez del Campo Gurza y Gabriela Cuevas Barrón en la sesión del 5 de diciembre de 2013³⁶².
9. Iniciativa presentada por la Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo en la sesión del 14 de marzo de 2014.

Aunado a estas iniciativas, la Comisión del Distrito Federal del Senado realizó diversas reuniones con relación al cambio de régimen político del DF. En dichas reuniones³⁶³ se discutieron temas como *Impacto de la Reforma Política del Distrito Federal en el sistema educativo de la entidad federativa* (13 de marzo de 2013), *La división territorial en el Distrito Federal* (22 de abril de 2013), *La Zona Metropolitana del Valle de México, ¿cómo gobernarla?* (21 de mayo de 2013), *El Congreso Constituyente para la Ciudad de México* (15 de julio de 2013), *Análisis de la Reforma Política del Gobierno del Distrito Federal* (28 de noviembre de 2013), *La oportunidad de la Reforma Política del Distrito Federal* (10 de marzo de 2014), *El modelo de*

³⁵⁸ Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa4.pdf

³⁵⁹ Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa2.pdf

³⁶⁰ Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa3.pdf

³⁶¹ Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa6.pdf

³⁶² Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa4.pdf

³⁶³ En la página https://www.senado.gob.mx/comisiones/distrito_federal/mesas.php se encuentran, en la mayoría de los casos, el programa, orden del día y relatoría de estas reuniones.

gestión administrativa que se plantea en la Reforma Política del Distrito Federal (3 de junio de 2014) y *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*, (9 de febrero de 2015).

Además de las 9 iniciativas listadas, existen otras propuestas parlamentarias que, aunque no fueron dictaminadas por las comisiones unidas arriba mencionadas en razón de no presentar una propuesta de reforma constitucional, sí fueron materia de estudio y análisis por su relación con el ejercicio del poder político en la Ciudad de México:

1. Iniciativa de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas presentada el 29 de abril de 2010, con el proyecto de Ley de Bases Generales del Régimen Local del Distrito Federal.
2. Iniciativa de la Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza presentada el 13 de diciembre de 2012, con proyecto de decreto que propone reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
3. Iniciativa del Senador Pablo Escudero Morales presentada el 10 de septiembre de 2013 con proyecto de decreto que propone reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Fue en este contexto que las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, primera, y de Estudios Legislativos, segunda, con opinión de la Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano

“asumieron como propuestas guía de su estudio las iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática de 20 de noviembre de 2013; por el Senador Mario Delgado Carrillo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el 28 de noviembre de 2013; y por las Senadoras Mariana Gómez del Campo Gurza y Gabriela Cuevas Barrón, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el 5 de diciembre de 2013”³⁶⁴

³⁶⁴ Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, primera, y de Estudios Legislativos, segunda, con opinión de la Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano, en relación con las iniciativas con proyecto

para la elaboración de su dictamen de 14 de diciembre de 2014 el cual fue aprobado por el Senado el 15 de diciembre 2014, un día antes de terminar el primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de la Sexagésima Segunda Legislatura. La votación apresurada en el pleno del Senado dio como resultado que a los acuerdos de las comisiones unidas se adicionara posteriormente 5 temas no contemplados originalmente en el citado dictamen, los cuales, esencialmente, consistieron en³⁶⁵:

1. “Considerar el acceso de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México a los recursos provenientes de las aportaciones federales, sobre la base de las previsiones que al efecto se realicen en el ordenamiento legal aplicable”.
2. “Desarrollar el modelo de un Órgano Constituyente de la Ciudad de México, sobre la base de la elección de una Asamblea distinta del órgano legislativo ordinario del Distrito Federal, en comicios que se realizarían el primer domingo de junio de 2016 con base en el sistema electoral previsto para la Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.
3. “Revisar la previsión de la competencia para presentar el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, a fin de que no correspondieren exclusiva al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino que también los integrantes de la Asamblea Constituyente pudieran presentar iniciativas para la elaboración de la Norma Suprema local”.
4. “Precisar en el texto correspondiente del proyecto de artículo 122 constitucional, específicamente en la Base II, relativa al Poder Legislativo local, que la Constitución Política de la Ciudad de México establecerá normas

de decreto por las que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, aprobado el 15 de diciembre de 2014 en el Senado de la República. Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_dictamen.pdf

³⁶⁵ Para una versión detallada de los cambios, consúltese el Acuerdo de Modificaciones de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera; y de Estudios Legislativos, Segunda, relativo al proyecto de dictamen sobre la Reforma Política de la Ciudad de México de fecha 28 de abril de 2015, disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/Acuerdo_Modificaciones_280415.pdf

para garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso local y, a los de mayor representación, a la Presidencia de los mismos”.

5. “Desarrollar en un artículo transitorio del proyecto de Decreto las funciones que corresponderían a las Alcaldías, tomándose como base las atribuciones que actualmente confiere la Ley Orgánica la Administración Pública del Distrito Federal a los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”.

Como resultado de los nuevos acuerdos de los grupos parlamentarios al interior de Senado, las comisiones dictaminadoras de las iniciativas arriba citadas en materia de reforma política de la Ciudad de México modificaron su propuesta original de decreto, por lo que la propuesta legislativa que salió del Senado el 28 de abril de 2015 y fue enviada a la Cámara de Diputados consistió en: reformas a los artículos 2, Apartado A, fracción III y Apartado B, párrafo primero, y párrafo segundo, fracción IX; 3, párrafo primero y las fracciones III y VIII; 5, párrafo segundo; 6, Apartado A, párrafo primero y fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y décimo sexto; 17, párrafo séptimo; 18, párrafos tercero y cuarto; 21, párrafo noveno y décimo, inciso a); 26, Apartado B, párrafo primero; 27, párrafo quinto y décimo, fracción VI, párrafos primero y segundo; 28 párrafos noveno y vigésimo tercero, fracción VII; 31, fracción IV; 36, fracción IV; 40; 41, párrafo primero así como la Base II, párrafo segundo, inciso a), y la Base III, Apartado A, párrafo cuarto, y Apartado C, párrafo segundo; 43; 44; 53, párrafo primero; 55, párrafo primero, fracción III y V párrafos tercero y cuarto; 56, párrafo primero; 62; 71, fracción III; 73, fracciones III, numerales 3, 6 y 7, IX, XV, XXI, inciso a), párrafo segundo, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P y XXIX-T; 76, fracciones IV, V y VI; 79, párrafo tercero, fracción I, segundo párrafo; 82, fracción VI; 89, fracción XIV; 95, fracción VI; 101, párrafo primero; 102, Apartado A, párrafos primero y cuarto, y apartado B, párrafos quinto y décimo primero; 103, fracciones II y III; 104, fracciones III y VII; 105, párrafo primero, fracción I, incisos a), c) d), h), j), l), y párrafo segundo y fracción II, párrafo segundo incisos a), b), d), f), g) y h); 106; 107, fracción XI; 108, párrafos primero, tercero y cuarto; 110, párrafos primero y segundo; 111,

párrafos primero y quinto; la denominación del Título Quinto; 115, fracción IV, párrafo segundo y fracción V, párrafo segundo; 117, fracción IX, párrafo segundo; 119, párrafo primero; 120; 121, párrafo primero y fracciones I, III, IV y V; 122; 123, párrafo segundo, Apartado A, fracción XXXI y Apartado B, primer párrafo y fracciones IV, párrafo segundo, y XIII, párrafos segundo y tercero; 124; 125; 127, párrafo primero y fracción VI del párrafo segundo; 130, párrafo séptimo; 131, párrafo primero; 133; 134, párrafos primero, segundo, quinto y séptimo; y 135, párrafo primero; y se derogan la fracción IX del artículo 76; y los incisos e), f) y k) de la fracción I del párrafo segundo, y el inciso e) de la fracción II del párrafo segundo, ambas el artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 9 de diciembre de ese mismo año, en seguimiento al proceso legislativo establecido por el apartado “E” del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados devolvió al Senado el proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos de la Constitución General de la República en materia de la reforma política al DF. Dicha minuta detonó la necesidad de una reunión extraordinaria de las citadas comisiones unidas del Senado, las cuales discutieron respecto las 3 modificaciones que la Cámara de Diputados, en su papel de colegisladora, introdujo. El primer cambio por la Cámara de Diputados no tiene ninguna implicación de fondo y simplemente elimina en el inciso a) del segundo párrafo de la Base II del artículo 41 constitucional la expresión “salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México” para efectuar el cálculo del financiamiento público de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos y la sustituye con “valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”. Esto simplemente para adecuar el texto a la reforma constitucional que para entonces ya se había aprobado por el Congreso de la Unión en materia de desindexación del salario mínimo y que se encontraba en votación en los congresos estatales. El segundo cambio fue una adecuación a la obligación del Instituto Nacional Electoral de expedir la Convocatoria para la elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. La redacción original del artículo séptimo transitorio establecía que la publicación de dicha convocatoria sería “la

primera semana del mes de diciembre de 2015”. Lo cual ya resultaría de imposible cumplimiento dado que el Congreso seguía discutiendo la reforma, razón por la cual se cambió la redacción para quedar “a más tardar dentro de los siguientes 15 días a partir de la publicación del Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política de la Ciudad de México”. El tercer cambio realizado por la Cámara de Diputados fue de la mano con el anterior, se modificó el inciso o) de la fracción VI del apartado A del artículo séptimo transitorio para actualizar la fecha prevista para que los ciudadanos que deseen ser candidatos independientes para la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no sean militantes de algún partido político. Originalmente la redacción preveía el mes de febrero de 2016 pero, de nuevo gracias a la demora del Congreso, fue necesario modificarla a marzo de 2016.

Del análisis a la minuta enviada por la Cámara de Diputados al Senado salta a la vista que la Cámara de Diputados no le cambió ni una coma al fondo del proyecto de decreto de reforma constitucional aprobado en el Senado y las tres modificaciones realizadas en la Cámara de Diputados fueron “aspectos de obvia resolución”³⁶⁶ por lo que las comisiones dictaminadoras propusieron al pleno “la aprobación en sus términos de las tres modificaciones realizadas por la H. Colegisladora”³⁶⁷. Luego de la previsible aprobación del Senado, la reforma constitucional fue enviada a los congresos estatales para dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 135 de la Constitución Federal, aprobación que se dio en un muy breve plazo ya que para el 20 de enero de 2016 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión avaló la declaratoria de la reforma constitucional para la

³⁶⁶ Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, primera, y de Estudios Legislativos, segunda sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y se derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, aprobado en la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2015. Disponible en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-12-15-1/assets/documentos/REFORMA_POLITICA_DF.pdf

³⁶⁷ *Idem.*

Ciudad de México³⁶⁸. La reforma en materia política fue aprobada por los congresos locales de las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Por supuesto, la Asamblea Legislativa del en ese entonces DF no participó en el proceso de aprobación constitucional de la Ciudad de México.

Finalmente, la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México ocurrió el 29 de enero de 2016. Con este decreto se reformaron los artículos 2, Apartado A, fracción III y Apartado B, párrafo primero, y párrafo segundo, fracción IX; 3, párrafo primero y las fracciones III y VIII; 5, párrafo segundo; 6, Apartado A, párrafo primero y fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y décimo sexto; 17, párrafo séptimo; 18, párrafos tercero y cuarto; 21, párrafo noveno y párrafo décimo, inciso a); 26, Apartado B, párrafo primero; 27, párrafo quinto y párrafo décimo, fracción VI, párrafos primero y segundo; 28, párrafos noveno y vigésimo tercero, fracción VII; 31, fracción IV; 36, fracción IV; 40; 41, párrafo primero, así como la Base II, párrafo segundo, inciso a), y la Base III, Apartado A, párrafo cuarto, y Apartado C, párrafo segundo; 43; 44; 53, párrafo primero; 55, párrafo primero, fracciones III y V párrafos tercero y cuarto; 56, párrafo primero; 62; 71, fracción III; 73, fracciones III, numerales 3o., 6o. y 7o., IX, XV, XXI, inciso a), párrafo segundo, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P y XXIX-T; 76, fracciones IV, V y VI; 79, párrafo tercero, fracción I, segundo párrafo; 82, fracción VI; 89, fracción XIV; 95, fracción VI; 101, párrafo primero; 102, Apartado A, párrafos primero y cuarto, y Apartado B, párrafos quinto y décimo primero; 103, fracciones II y III; 104, fracciones III y VII; 105, párrafo primero, fracción I, inciso a), c), d), h), j), l) y párrafo segundo y fracción II, párrafo segundo, incisos a), b), d), f), g) y h); 106; 107, fracción XI; 108, párrafos primero,

³⁶⁸ Celebra Comisión Permanente declaratoria de la reforma constitucional de la Ciudad de México, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/25920-celebra-comision-permanente-declaratoria-de-la-reforma-constitucional-de-la-ciudad-de-mexico.html>

tercero y cuarto; 110, párrafos primero y segundo; 111, párrafos primero y quinto; la denominación del Título Quinto; 115, fracción IV, párrafo segundo y fracción V, párrafo segundo; 117, fracción IX, párrafo segundo; 119, párrafo primero; 120; 121, párrafo primero y fracciones I, III, IV y V; 122; 123, párrafo segundo, Apartado A, fracción XXXI y Apartado B, primer párrafo y fracciones IV párrafo segundo, y XIII párrafos segundo y tercero; 124; 125; 127, párrafo primero y fracción VI del párrafo segundo; 130, párrafo séptimo; 131, párrafo primero; 133; 134, párrafos primero, segundo, quinto y séptimo; y 135, párrafo primero. También se derogaron la fracción IX del artículo 76; y los incisos e), f) y k) de la fracción I del párrafo segundo, y el inciso e) de la fracción II del párrafo segundo, ambas del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de este conjunto de reformas, el artículo 122 fue de importancia nodal para la futura CPCDMX, el cual con sus 3 mil 124 palabras estableció el perímetro de actuación de la libertad configurativa del constituyente capitalino. Entre las restricciones que este artículo estableció para el constituyente local están las que son comunes a todas las entidades federativas como resultado del pacto federal y que para el resto de las entidades federativas se encuentran en el artículo 116, pero que en el caso de la Ciudad de México se encuentran en el artículo 122, por ejemplo: “La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”³⁶⁹. Sin embargo, en este artículo también se establecieron restricciones para el constituyente local propias de la naturaleza jurídico-política de la Ciudad de México, como por ejemplo aquellas relacionadas con la organización político-administrativa de la Ciudad: “El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías”³⁷⁰, “(...) un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre,

³⁶⁹ Artículo 122, apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁷⁰ Artículo 122, apartado A, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

secreta y directa, para un periodo de tres años”³⁷¹, y “corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones”³⁷². Aquellas relacionadas con carácter de sede de los poderes federales: “El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales”³⁷³. También las relacionadas con su carácter de capital del país: “La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio”³⁷⁴. Y aquellas vinculadas con su carácter de metrópoli: “La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión”³⁷⁵.

Dicho decreto también incluyó 17 artículos transitorios de suma importancia para la futura CPCDMX:

1. El artículo primero transitorio estableció, como regla general, que la reforma política que creó a la Ciudad de México entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo las excepciones establecidas en los artículos transitorios tercero, cuarto, quinto, sexto y octavo.
2. El segundo transitorio estableció la continuidad de los ordenamientos legales aplicables al Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del decreto de creación de la Ciudad de México, hasta que inicie la vigencia de aquellos que lo sustituyan.

³⁷¹ Artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso a), de la CPEUM.

³⁷² Artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso c), tercer párrafo, de la CPEUM.

³⁷³ Artículo 122, apartado B, segundo párrafo, de la CPEUM.

³⁷⁴ Artículo 122, apartado B, cuarto párrafo, de la CPEUM.

³⁷⁵ Artículo 122, apartado C, de la CPEUM.

3. El tercer artículo transitorio dispuso que las normas relativas a la elección de los poderes locales de la Ciudad de México se aplicarán a partir del siguiente proceso electoral, es decir para la elección del año 2018, teniendo cuidado de aclarar que lo dispuesto en materia de reelección consecutiva no sería aplicable a las personas integrantes de la VII Asamblea Legislativa del Distrito en funciones en ese momento. A este respecto es oportuno mencionar que el 17 de agosto de 2017 el Pleno de la Suprema Corte resolvió las impugnaciones relacionadas con el proceso legislativo (ya que, de ser fundadas, podrían invalidar toda la Constitución) y con temas electorales contenidas en las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y 16/2017, dejando para el 17 de septiembre de 2018 las acciones de inconstitucionalidad 18/2017 y 19/2017.
4. El cuarto artículo transitorio estableció los plazos y procedencia para la normatividad relacionada con la organización, funcionamiento y competencias de las alcaldías de la Ciudad de México. También precisó que las personas titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal electos en 2015 no podrían ser postulados en los comicios de 2018 para integrar las Alcaldías. Además, se estableció que la elección de las alcaldías en el año 2018 se realizaría con base en la división territorial de las 16 delegaciones del Distrito Federal vigente hasta la entrada en vigor del decreto. También se determinó, sin ningún criterio de representación política que atendiera a la densidad poblacional o extensión territorial, que los concejos de las 16 alcaldías electos en 2018 estarían integrados por el alcalde y 10 concejales electos según los principios de mayoría relativa (60%) y de representación proporcional (40%).
5. El artículo quinto transitorio estableció que las facultades y atribuciones derivadas del decreto de reformas constitucionales no serían aplicables a los órganos de gobierno electos en los años 2012 y 2015, por lo que estos permanecieron en funciones hasta la terminación del periodo para el cual

- fueron electos, por lo que siguieron sujetos al orden constitucional, legal y del EGDF vigentes antes de la reforma política que creó a la Ciudad de México.
6. En el artículo sexto transitorio se estableció una *vacatio legis* de 4 años en relación con las reformas al primer párrafo del apartado B del artículo 123 y la fracción XI del Apartado A del artículo 122, relativas al régimen jurídico de las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores, estableciéndose que éstas entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2020.
 7. En el artículo séptimo transitorio se depositaron las normas constitucionales que tenían como objetivo diseñar la integración y funcionamiento del congreso constituyente capitalino, denominado Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (ACCDMX). Dicha Asamblea estaría, por mandato de este transitorio, integrada por 100 diputados constituyentes; de ellos 60 se elegirían según el principio de representación proporcional mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal. Este artículo transitorio estableció los requisitos de elegibilidad para los diputados constituyentes además de reconocer el derecho de solicitar el registro de candidaturas tanto a los partidos políticos nacionales (sin la posibilidad de participar en coalición) como a personas candidatas independientes. No hay que olvidar que este artículo estableció que las personas legisladoras federales designadas como diputados constituyentes continuarían ejerciendo sus cargos federales de elección popular, lo cual en mi opinión configura una clara contradicción a la intención del artículo 62 constitucional, situación a la que podría aplicarse el refrán popular “el que a dos amos sirve, con alguno de ellos queda mal”. Además, este artículo transitorio aprobado por el Congreso de la Unión y la mayoría de los congresos estatales (pero no por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o por los habitantes de la capital), estableció el 5 de junio de 2016 como la fecha para la elección de la ACCDMX, el 15 de septiembre del mismo año para su instalación y el 31 de enero de 2017 como la fecha límite para que la ACCDMX aprobara la CPCDMX por las dos terceras partes de sus integrantes presentes. También estableció la facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de elaborar y remitir a más tardar el 15 de

septiembre de 2016 el proyecto de CPCDMX. Es probable que los integrantes del Congreso de la Unión y de los congresos estatales no consideraran capaces a los diputados constituyentes de la Ciudad de México de poderse organizar para la instalación y trabajos de la Asamblea constituyente, es por eso que este mismo artículo transitorio estableció que para la conducción de la sesión constitutiva de la Asamblea Constituyente actuarían como Junta Instaladora los 5 diputados constituyentes de mayor edad; dicha Junta Instaladora estaría constituida por mandato de la Constitución Federal por 1 presidente, 2 vicepresidentes y 2 secretarios. El diputado constituyente con mayor antigüedad sería nombrado presidente de la Junta Instaladora y como vicepresidentes los diputados constituyentes con las 2 siguientes mayores antigüedades y, en calidad de secretarios les asistirán los 2 siguientes integrantes de mayor antigüedad. Además, la sesión de instalación de la ACCDMX estaría obligada a regirse en lo conducente por lo previsto para la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Otra de las obligaciones impuestas por este artículo transitorio consistió en que la Junta Instaladora conduciría los trabajos para la aprobación del Reglamento para el Gobierno Interior de la ACCDMX, el cual tendría que estar aprobado dentro de los 10 días siguientes a la instalación de la Asamblea (por supuesto, para su discusión y aprobación será aplicable en lo que resulte conducente el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión) y era obligación de la ACCDMX crear, al menos, 3 comisiones para la discusión y aprobación de los dictámenes relativos al proyecto de Constitución.

8. El artículo octavo transitorio estableció la prohibición absoluta para cualquier autoridad de vetar la CPCDMX una vez que ésta fuese aprobada. También estableció que la Constitución entraría en vigor el mismo día en el cual se instalara la primera Legislatura del Congreso de la Ciudad, es decir el 17 de septiembre de 2018. Pero estableció como excepción la materia electoral, la cual sería aplicable desde el mes de enero de 2017. Además, facultó a la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que resultarán aplicables al proceso electoral 2017-2018. Este artículo estableció que al momento de la publicación de la CPCDMX cesarían las funciones de la Asamblea Constituyente; redacción que fue motivo de un muy interesante debate en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al momento de discutir las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas. Dicha discusión concluyó que el cese de las funciones de la ACCDMX no aplicaba en materia de su carácter de autoridad responsable para responder a los mecanismos de control de constitucionalidad presentados en contra de la CPCDMX.

9. El artículo noveno transitorio de esta reforma a la Constitución General de la República ordenaba a la ACCDMX a elegir, por el voto de sus dos terceras partes, a los integrantes de su Mesa Directiva, en los términos que disponga el Reglamento para su Gobierno Interior, dentro de los 5 días siguientes a la aprobación de éste, y preveía que transcurrido dicho plazo de 5 días sin que se hubiere electo a la Mesa Directiva, la Junta Instaladora ejercerá las atribuciones y facultades que el Reglamento para el Gobierno Interior de la ACCDMX le otorga a aquélla y a sus integrantes, pero aclaraba que la Junta Instaladora no podría ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de octubre de 2016. En este ánimo de dictado que hace pensar en órganos con una relación de supra a subordinación, el transitorio ordenaba a la ACCDMX sesionar en pleno y en comisiones y que las sesiones del pleno requerirán la asistencia, por lo menos, de la mayoría del total de sus integrantes y sus acuerdos se adoptarán con la votación de las dos terceras partes del total de sus integrantes; también que las sesiones de las comisiones requerirán la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus determinaciones se adoptarán con la votación de la mayoría de los presentes; además establecía que en todos los casos las discusiones deberán circunscribirse al tema objeto del debate, y finalmente le prohibía realizar pronunciamientos o tomar

acuerdos respecto del ejercicio de los Gobiernos Federal o del DF o de cualquier otro poder federal o local.

10. El artículo décimo transitorio estableció la obligación del Congreso de la Unión de legislar en materia de prestación de servicios públicos entre la federación, los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana. Además, éste debía de expedir las leyes que establecieran 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. Dichas leyes incluirían las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que la Constitución Federal confiere a los Poderes de la Unión. Sin embargo, hasta la fecha, dichas leyes no existen.
11. El artículo décimo primero transitorio establece la continuidad de la jurisdicción federal respecto los bienes muebles e inmuebles de naturaleza federal que se encuentren en la Ciudad de México.
12. El artículo décimo segundo transitorio establece la continuidad del personal del órgano judicial del Distrito Federal al Poder Judicial de la Ciudad de México.
13. El artículo décimo tercero transitorio tiene una función similar, pero en relación con la justicia administrativa, específicamente respecto a los expedientes. Establece que los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que se encuentren pendientes de resolución a la entrada en vigor del decreto de reforma, continuarán el trámite que corresponda conforme al régimen jurídico aplicable al momento de su interposición hasta su total conclusión. Es decir, establece continuidad para darle viabilidad al cambio de régimen jurídico-político.
14. El artículo décimo cuarto transitorio establece que se todas las referencias en los ordenamientos del sistema jurídico mexicano que se hagan al Distrito Federal deberán entenderse hechas a la Ciudad de México.
15. El artículo décimo quinto transitorio es el equivalente para la Ciudad de México del principio de no reelección que impera para los titulares de los

poderes ejecutivos locales y federal. Y sigue la lógica del artículo 83 de la Constitución Federal al establecer que las personas que hayan ocupado la titularidad del Departamento del Distrito Federal, de la Jefatura de Gobierno o del Ejecutivo local, designados o electos, en ningún caso y por ningún motivo podrán ocupar el de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado de despacho.

16. El artículo décimo sexto transitorio establece que las alcaldías tendrán acceso a los recursos de los fondos y ramos federales en los términos que prevea la Ley de Coordinación Fiscal, la cual es discutida y aprobada por el Congreso de la Unión sin intervención de dichas alcaldías.

17. Finalmente, el artículo décimo séptimo le dio continuidad a las atribuciones que tenían las delegaciones del Distrito Federal en su carácter de divisiones político-administrativas contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y las trasladó a las nuevas alcaldías; pero también estableció que las competencias de las alcaldías deberían distribuirse entre el alcalde y el concejo de la alcaldía, omitiendo aclarar cómo. Dicha omisión llevó a que las personas concejales no tuvieran claro bien a bien cuáles son las funciones de estos cuerpos colegiados³⁷⁶.

De la lectura de los artículos transitorios del decreto del 29 de enero de 2016 queda claro el dictado que desde el llamado constituyente permanente se hizo respecto del funcionamiento de la ACCDMX y del contenido de la CPCDMX, ya que dichos artículos establecen 10 obligaciones de contenido a la Constitución Capitalina y de funcionamiento a la Asamblea Constituyente, lo cual se tradujo en una limitación a la libertad configurativa del constituyente local.

³⁷⁶ A modo de botón de muestra de las confusiones alrededor del cargo de concejal y sus facultades se pueden utilizar los textos publicados en el periódico Reforma, sección Ciudad: *Exigen concejales inclusión en Presupuesto*, publicado el 26 de diciembre de 2018; *Quieren concejales ejercer contrapeso*, publicado el 6 de septiembre de 2019; *Destaca opacidad de los concejales*, publicado el 9 de septiembre de 2019; *Entregan concejos de Alcaldías informes desiguales*, publicado el 21 de junio de 2021.

2. El diseño e integración del Congreso Constituyente de la Ciudad de México

La ACCDMX fue un congreso creado con el único objetivo de aprobar la CPCDMX; para lograrlo estuvo integrado por 100 personas, número definido de manera arbitraria desde el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional de enero de 2016 y no con base en un criterio de representación política a partir de densidad demográfica o de distritación electoral, por ejemplo. Este congreso constituyente derivado³⁷⁷ no partió de una hoja en blanco, ni en lo adjetivo ni en lo sustantivo. En lo adjetivo, su integración y funcionamiento estuvo diseñada desde los artículos transitorios de la reforma constitucional la cual estableció, entre otras cosas, la composición, duración y funcionamiento de la Junta Instaladora, el número integrantes para formar quorum en el pleno y el número mínimo de comisiones dictaminadoras que debería de tener la ACCDMX. En lo sustantivo, la discusión giró en torno a la iniciativa de CPCDMX que por mandato de la propia reforma de 2016 presentó en exclusiva el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien se apoyó de un grupo redactor y un grupo de asesores externos integrado por reconocidas personas con una trayectoria cultural, académica, jurídica o política que mucho aportaron al proyecto³⁷⁸.

³⁷⁷ “La Asamblea Constituyente que aprobará la primera Constitución de la Ciudad de México no será “originaria”, sino “derivada”. Esto quiere decir que quienes convocan a su formación son poderes ya constituidos y no un pueblo que, en ejercicio de su soberanía, construye un nuevo pacto social expresado en una Constitución. La ruta es formulada desde las instituciones ya establecidas, no emerge de una convulsión social o de la desaparición de un orden establecido. Más que ruptura, es continuidad, si acaso reformada o actualizada. Los poderes previamente existentes sobreviven al momento constituyente, no desaparecen. Pedro Salazar propone una denominación para este tipo de procedimientos: proceso constituyente institucionalizado”. Encinas Nájera, Alejandro y Castellanos, Roberto, *La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, cómo, cuándo y para qué?*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Temas Estratégicos, 2015, núm. 33, p.14.

³⁷⁸ Para saber más Cfr. Yankelevich Winocur, Javier, *Antropología del Poder Constituyente de la Ciudad de México*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, 2018 y Ascencio, Salvador *et. al.*, *Las reglas para la conformación del Constituyente de la Ciudad de México: ganadores y perdedores*, Nexos, México, 3 junio 2016, disponible en <https://redaccion.nexos.com.mx/las-reglas-para-la-conformacion-del-constituyente-de-la-ciudad-de-mexico-ganadores-y-perdedores/>

2.1. Lo adjetivo

2.1.1. El número de integrantes

De los 100 integrantes de la Asamblea Constituyente, 40 fueron designados por poderes constituidos (la mayoría del ámbito federal) y el resto fue electo a través del sistema de representación proporcional que consideraba a la Ciudad de México como una sola circunscripción plurinominal para lo cual los partidos políticos con registro presentaron sus listas cerradas con 60 fórmulas integradas por propietarios y suplentes³⁷⁹. Adicionalmente a los 60 diputados constituyentes electos a través del voto popular, la Asamblea Constituyente también estaría integrada por 40 personas distribuidas de la siguiente manera: 14 senadores y 14 diputados

³⁷⁹ De acuerdo con Alejandro Encinas Nájera y Roberto Castellanos, “El procedimiento que se definió en la reforma constitucional del Distrito Federal para distribuir y asignar asientos o curules en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México es el siguiente: 1. A la votación total para la Asamblea Constituyente (AC) registrada el 5 de junio de 2016 se deben restar primero los votos nulos. Al resultado de esta resta se le divide entre 60, que es el número total de curules que se distribuirán para integrar la AC por la vía electoral. De esta división se obtiene un cociente natural. 2. El cociente natural obtenido define el número mínimo de votos que un candidato independiente debe obtener para asignarle una curul (en este caso, 1.66%). Con base en este número se asignan los curules constituyentes a los candidatos independientes que lograrán esa votación mínima. 3. Luego de asignar los asientos a los candidatos independientes, el número restante de curules restante es el que se reparte entre las listas de los partidos políticos, como se detalla en los siguientes puntos. Si ningún candidato independiente obtiene el número mínimo de votos que señala el cociente natural referido en el punto 1, la totalidad de los asientos (60) se reparte entre las listas de partidos. 4. Como no se requiere un mínimo de votación por parte de los partidos para ser considerado en el reparto (lo que sí sucede en una elección ordinaria, en la que se exige un mínimo de 3% de la votación válida total para ocupar una curul), éste se llevará a cabo entre los nueve partidos contendientes. 5. Al total de votos registrados en la elección del 5 de junio se restan los nulos y los obtenidos por los 21 candidatos independientes. El resultado se divide entre el número de curules que aún restan por repartir (luego de haberle asignado a los candidatos independientes los asientos que, en su caso, les correspondan). De dicha operación se obtiene un nuevo cociente. 6. La votación que cada partido recibió en la elección del 5 de junio se divide entre el nuevo cociente y se obtiene así el número de diputados constituyentes a que tiene derecho cada uno de los partidos. 7. Si con el reparto anterior aún queda alguna curul por asignar, se utiliza el resto mayor, que es el sobrante de votos de cada partido una vez que le fueron asignados constituyentes por cociente natural. Al partido de mayor resto se le asigna el asiento que falta por repartir. Los independientes no participan en este reparto final. Como lo advierte Alcocer, las reglas imponen al menos dos desventajas a los candidatos independientes: primero, para ellos el voto es nominativo, mientras que para los partidos cada voto cuenta para sus 60 candidatos y, segundo, por ser los independientes los primeros en el reparto requerirán más votos para acceder a un asiento constituyente que los necesarios para los candidatos de partido” en Encinas Nájera, Alejandro y Castellanos, Roberto, *La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, cómo, cuándo y para qué?*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Temas Estratégicos, 2015, núm. 33, p.15.

federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de sus respectivas cámaras, a propuesta de su propia Junta de Coordinación Política; 6 personas designadas por el Presidente de la República y 6 personas designadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Estas 34 personas constituyentes, designadas desde poderes políticos federales, y las 6 personas designadas desde la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, son una de las manifestaciones más claras de que la reforma política del Distrito Federal fue construida desde las cúpulas partidistas y no desde la ciudadanía. Esto representó una severa desigualdad en las condiciones de la contienda para las personas candidatas independientes. En palabras de Bernardo Batiz,

“Entre lo negativo: no dejaremos de señalar que el congreso o asamblea, como se le denominó en la reforma pactada, se integró de manera antidemocrática y mañosa, ya que sólo 60 diputados fuimos electos y 40 son designados, unos por los titulares de los Ejecutivos federal y local, y otros por las cámaras de Diputados y Senadores. La explicación no puede ser otra que la desconfianza y el temor a un pueblo participativo, como el de la Ciudad de México, el mismo miedo que tuvo Álvaro Obregón cuando en 1928 se suprimieron los ayuntamientos en el Distrito Federal”³⁸⁰.

2.1.2. La *sobre* y *sub* representación

El diseño del congreso redactor de la Constitución de la Ciudad de México permitió la *sobre* y *sub* representación de fuerzas políticas con una presencia en la ACCDMX que no correspondía con las preferencias electorales de los capitalinos. En la elección del 5 de junio de 2016, Morena obtuvo 32.86% de la votación válida emitida³⁸¹, lo que significó 22 escaños de los 100 que conformaron la ACCDMX; mientras que el PRI con un 7.80% de la votación válida emitida contó con 21

³⁸⁰ Bátiz, Bernardo, *El Constituyente en su laberinto*, La Jornada, 19 de noviembre de 2016, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2016/11/19/capital/032a1cap>

³⁸¹ <https://prep2016-cdmex.ine.mx/Asambleistas/Entidad/Distribucion-Asamblea/> consultado el 27 diciembre de 2022.

escaños (5 por vía de la votación ciudadana más 16 de los designados por los poderes ejecutivo y legislativo³⁸² federales), es decir una representación del 162%. El caso del PAN es similar, con 10.29% de la votación válida emitida contó 15 escaños (7 por vía de la votación ciudadana más 8 de los designados por el poder legislativo federal). Finalmente, el caso del PRD que obtuvo 28.71% de la votación válida emitida contó con 29 escaños (19 por vía de la votación ciudadana más 10 de los designados por el poder legislativo federal, así como por el Jefe de Gobierno de la CDMX).

2.1.3. Duplicidad de funciones

Algunos diputados constituyentes de la Ciudad de México también ocuparon, simultáneamente, un cargo de elección popular en el Congreso de la Unión. En el caso de las personas candidatas a diputados constituyentes de elección popular (recuérdese que operaron ambos mecanismos, elección y designación), la convocatoria para la elección de 60 diputadas y diputados para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, expedida por el INE, estableció en el inciso “j” de la base segunda el requisito de elegibilidad consistente en “no ser legislador federal”³⁸³, sin embargo este requisito no fue aplicable a las 40 personas designadas por el Congreso de la Unión, el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal³⁸⁴.

³⁸² Cfr. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se nombran los Legisladores de la Cámara de Diputados que habrán de integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 2016, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5438503&fecha=24/05/2016, y Acuerdo por el que se informa sobre la designación de senadores que fungirán como diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Parlamentaria del miércoles 14 de septiembre de 2016, disponible en https://www.te.gob.mx/Eleccion_Constituyente/media/pdf/b78f98e5cd8e843.pdf

³⁸³ Disponible en https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estados/rsc/docs/Convocatoria_AC_CDMX_2016.pdf

³⁸⁴ Para una lista de los diputados constituyentes de la Ciudad de México que ocuparon, simultáneamente, un cargo de elección popular en el Congreso de la Unión cfr. Encinas Nájera, Alejandro y Castellanos, Roberto, *La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, cómo, cuándo y para qué?*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Temas Estratégicos, 2015, núm. 33, p.31.

Esta designación de personas diputadas constituyentes que simultáneamente ejercieron un cargo de elección popular en el Congreso de la Unión generó críticas respecto la duplicidad de funciones³⁸⁵ las cuales dieron lugar al expediente SUP-JE-88/2016. En este expediente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la designación de 40 diputados constituyentes por diputados, senadores, ejecutivo federal y jefe de gobierno no contraviene lo dispuesto en las normas constitucionales³⁸⁶. Sin embargo, aun cuando la duplicidad de funciones no actualizó ninguna violación constitucional, ésta sí generó problemas relacionados con la asistencia, lo cual repercutía en los trabajos de discusión y en la votación de los textos que integrarían la CPCDMX³⁸⁷.

2.1.4. Honorario

Las y los diputados constituyentes de la Ciudad de México no recibieron un salario (dieta) por su trabajo como integrantes de la Asamblea Constituyente, ya que su cargo fue honorario³⁸⁸. Pero eso no es sinónimo de que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue gratis. El acuerdo INE/CG53/2016 aprobado por el Consejo General del INE fijó en 101 millones 498,771.40 pesos el monto de financiamiento público para los partidos políticos y las personas candidatas independientes que participaron en la campaña para diputado constituyente³⁸⁹. Este total se repartió de manera igualitaria entre los 9 partidos con

³⁸⁵ La existencia de esta duplicidad de cargos públicos de elección popular parecía ser contraria a lo establecido por el artículo 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁸⁶ El documento completo está disponible en <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JE-0088-2016.pdf>

³⁸⁷ Las personas diputadas constituyentes que tenían dos cargos con mucha frecuencia ausentaban del que consideraban de menor importancia, el cual resultó ser diputado de la Asamblea Constituyente. Para ilustrar el punto, *cfr.* Stettin, Cinthya, *Advierten rezagos por ausentismo en Constituyente*, Milenio, 03 noviembre 2016, disponible en <https://www.milenio.com/estados/advierten-rezagos-por-ausentismo-en-constituyente> y Suárez, Gerardo, *Ausentismo, motivo de discusión en Asamblea Constituyente*, El Universal, 03 noviembre 2016, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/11/3/ausentismo-motivo-de-discusion-en-asamblea-constituyente>

³⁸⁸ Acuerdo INE/CG53/2016, punto 11, segundo párrafo, p. 17.

³⁸⁹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el plan y calendario integral del proceso electoral relativo a la elección de sesenta diputados por el principio

registro nacional y el conjunto de independientes, es decir entre 10 tantos, con lo cual tocarán 10 millones 149,877.14 pesos a cada instituto político³⁹⁰. Además, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México entregó a la Asamblea Constituyente 20 millones de pesos los cuales, presuntamente, fueron utilizados para el pago de personal. “De acuerdo con el desglose del gasto de los 20 millones de pesos pactados, por lo menos 60 mil pesos mensuales serán para secretarios técnicos de las comisiones, 40 mil para el encargado de Comunicación Social, 40 mil para asesores de los diputados electos. Todo en un lapso de tres meses. Además se contempla un millón 500 mil pesos para gasto de publicaciones”³⁹¹.

2.1.5. Los independientes

En 2015 la aparición en el país de los primeros candidatos que aspiraron a un cargo de elección popular sin el respaldo de un partido político generó expectativas respecto del papel que podrían jugar en la política mexicana; sin embargo, la participación de estas en la ACCDMX terminó siendo casi inexistente, no por la falta de entusiasmo, compromiso o esfuerzo de la ciudadanía, sino por la

de representación proporcional para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, se determinan acciones conducentes para atenderlos, y se emiten los lineamientos correspondientes, INE/CG53/2016, sesión extraordinaria del 4 de febrero de 2016, pp. 33 a 46, disponible en https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/87500/CGex201602-04_ap_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y, así como el ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que modifica los diversos INE/CG52/2016 e INE/CG53/2016, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación SUP-RAP-71/2016 y acumulados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 2016.

³⁹⁰ Para saber más *cfr.* 10 claves para integrar la Asamblea Constituyente de la CDMX, CNN Expansión, 05 de febrero de 2016, disponible en <https://expansion.mx/economia/2016/02/04/asi-sera-la-eleccion-de-diputados-constituyentes-de-la-cdmx> y García, Carina, *Entrega INE dinero a partidos para campañas para la Constituyente*, El Universal, 11 de abril de 2016, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/04/11/entrega-ine-dinero-partidos-para-campanas-para-la-constituyente>

³⁹¹ Villavicencio, Diana, *Asamblea da 20 mdp a la Constituyente*, El Universal, 29 de noviembre de 2016, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/11/29/asamblea-da-20-mdp-la-constituyente>. Para saber más *cfr.* Stettin, Cinthya, *Aprueban 20 mdp para gastos del Constituyente*, Milenio, 17 de noviembre de 2016, disponible en <https://www.milenio.com/politica/aprueban-20-mdp-para-gastos-del-constituyentey> *Firman convenio ALDF y Asamblea Constituyente; establece normas para un parlamento abierto*, disponible en <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-firman-convenio-aldf-y-asamblea-constituyente-establece-normas-parlamento-abierto--29409.html>

complejidad para cumplir con los requisitos para conseguir el registro de una candidatura independiente, contenidos en los artículos transitorios de la reforma constitucional.

Dichos requisitos eran desproporcionadamente difíciles de conseguir para cualquier ciudadano que no contara con el respaldo de una red institucionalizada de apoyos y de financiamiento, como por ejemplo un partido político. Las personas interesadas en postularse como candidatos independientes debían, sin contar con recursos públicos, constituir una asociación civil, abrir una cuenta bancaria, darse de alta en el registro federal de contribuyentes y obtener el permiso del INE. Además, debían reunir 73,792 firmas de apoyo ciudadano necesarias para la obtención de registro, monto que era equivalente a 1% de la lista nominal de electores del DF, todo lo anterior en menos de 60 días³⁹². El resultado de este diseño fueron 21 candidaturas independientes³⁹³ a la ACCDMX de las cuales solo 1 ganó una curul.

³⁹² El proceso está lejos de ser digno de reconocimiento toda vez que estuvo manchado por irregularidades por los candidatos independientes. Como botón de muestra dos testimonios: El primero de Alfredo Lecona, “No importa que el INE haya solicitado tantos requisitos, que a quienes participamos se nos haya quitado la mitad del tiempo para recabar las firmas. A fin de cuenta muchos lo lograron. A fin de cuentas el INE subsanó esos excesos al hacerse de la vista gorda respecto a las 23,607 firmas de muertos y las 6,977 de personas privadas de su libertad que presentaron los aspirantes” en Lecona, Alfredo, *Tribunal, gracias por la Constituyente*, blog Animal Político, 18 de mayo, 2016, disponible en <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/tribunal-gracias-por-la-constituyente/> . El segundo de Héctor De Mauleón, “Los candidatos independientes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México le arrancaron firmas a los muertos y a los presos. Ninguno de ellos reparó en medios para alcanzar su propósito: duplicaron cédulas, falsificaron firmas, hicieron pasar por habitantes de la ciudad (sic) de México a ciudadanos de otras entidades” en De Mauleón, Héctor, *Candidatos independientes reunieron firmas entre los muertos*, El Universal, 26 de abril de 2016, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2016/04/26/candidatos-independientes-reunieron>

³⁹³ Para saber más *cfr.* Las sentencias de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expedientes SUP-JDC-1004/2016, SUP-JDC-1179/2016, SUP-JDC-1551/2016 y SUP-JDC-1553/2016. Todos disponibles en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01004-2016>, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01179-2016>, https://www.te.gob.mx/Eleccion_Constituyente/contenido/criterios/0 y <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01553-2016>, respectivamente.

2.1.6. Paridad de género

El INE, en su acuerdo INE/CG53/2016 aprobado en su sesión extraordinaria del 4 de febrero de 2016, reconoció que “los partidos políticos nacionales que registren candidaturas para la integración de la Asamblea Constituyente deberán observar las reglas de paridad de género establecidas en la Constitución federal y las leyes secundarias, así como las acciones afirmativas previstas en los lineamientos”³⁹⁴. En este sentido, el INE afirmó en el citado acuerdo que

“a fin de garantizar en la medida de lo posible una integración paritaria de la Asamblea Constituyente y potenciar la posibilidad de que mujeres integran dicho órgano, como una acción afirmativa, se considera conveniente establecer la obligación de que las listas de candidatos de los partidos políticos deberán integrarse por personas del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar la lista, comenzando invariablemente por el género femenino”³⁹⁵.

Para robustecer tal afirmación, el INE se apoyó, entre otras, en la jurisprudencia 6/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES*. En sentido similar, en dicho acuerdo el INE también abordó la paridad de género en las candidaturas independientes³⁹⁶, reconociendo las complejidades que representaba esta modalidad del ejercicio político, ya que las candidaturas independientes tienen una naturaleza jurídica distinta a las candidaturas presentadas por los partidos políticos, además de que en esta elección no se utilizaría el principio mayoritario sino el de representación proporcional “con la peculiaridad consistente en que los candidatos independientes no contienden en

³⁹⁴ Acuerdo INE/CG53/2016, punto 13, tercer párrafo, p. 19.

³⁹⁵ *Ibidem*, p. 20

³⁹⁶ Específicamente en su numeral 15, pp. 27 y 28.

listas, sino en lo individual”³⁹⁷. Por lo que las reglas diseñadas para los partidos políticos en este proceso electoral no pudieron ser trasladadas a las candidaturas independientes (siguiendo en este punto el criterio de la SCJN utilizado para resolver las Acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014). Sin embargo, atendiendo al principio *propersona* y con fundamento en el artículo 14, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el INE estableció que “las fórmulas de candidatos independientes, podrán ser integradas por personas del mismo género, o bien, de diverso género. No obstante, para procurar la integración paritaria en género, se procurará que 30 candidaturas independientes corresponden a mujeres candidatas propietarias y 30 a varones candidatos propietarios”³⁹⁸. Este acuerdo del INE fue modificado vía impugnaciones presentadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En palabras de la consejera del INE Carla Humphrey “Los esfuerzos del Instituto Nacional electoral por garantizar la paridad, cuestión que para los integrantes del Poder Legislativo Federal no tiene la menor importancia, fueron modificados, en un caso, y revocados, en otro, por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación”³⁹⁹. Continúa la Consejera del INE:

“Ninguno de estos mecanismos aprobados por el Consejo General del INE fue avalado por la Sala Superior. En el caso del encabezamiento de la lista por mujeres, se rechazó por unanimidad de votos de los magistrados presentes. En la sesión pública se señaló que este mecanismo no era necesario para garantizar la paridad integral final de la Asamblea Constituyente.

En el caso de las candidaturas independientes, por mayoría de votos de los presentes, se revocó el punto relacionado con el registro paritario de las fórmulas de candidaturas independientes con el argumento de que la paridad es un principio que únicamente resulta obligatoria para

³⁹⁷ *Ibidem*, p. 28.

³⁹⁸ *Idem*.

³⁹⁹ Humphrey Jordan, Carla, *Sin paridad en la Asamblea Constituyente de la CDMX*, La Silla Rota, 4 de febrero 2016, disponible en <https://lasillarota.com/opinion/columnas/sin-paridad-en-la-asamblea-constituyente-de-la-cdmx/106051>

los partidos políticos y que al hacer individual la participación de las y los independientes, no correspondía a la aplicación de la paridad en su registro”⁴⁰⁰.

Es importante señalar que el acuerdo del INE solo aplicó para las 60 diputaciones que serían electas por el principio de representación proporcional, por lo que dejó fuera de esta obligación paritaria a las 40 personas que fueron designadas por los poderes ejecutivo y legislativo federales y por el jefe de gobierno del DF. Sin embargo, en dicha designación también se tuvo cuidado de respetar la paridad de género. Por ejemplo, las personas designadas por el Senado fueron 8 hombres y 6 mujeres⁴⁰¹. Las personas designadas por la Cámara de Diputados fueron 8 hombres y 6 mujeres⁴⁰². Las personas designadas por el titular del Ejecutivo Federal fueron 3 hombres y 3 mujeres. Lo mismo proporción de 3 y 3 se dio en las personas designadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

2.2. Lo sustantivo

2.2.1. La iniciativa del Jefe de Gobierno

El que la ACCDMX hubiese podido cumplir con los apretados plazos que le impuso la reforma constitucional de 2016 se debe a varios factores, como por ejemplo la experiencia y conocimientos de varios de sus integrantes, el ánimo colectivo de innovación y de cumplir con la tarea asignada, el liderazgo de los coordinadores de los grupos parlamentarios y de la mesa directiva; pero sin duda en esta lista también debe de incluirse el trabajo previo realizado por el Grupo Redactor⁴⁰³ convocado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Dicho trabajo, en cumplimiento con el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional

⁴⁰⁰ *Idem*.

⁴⁰¹ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 14 septiembre de 2016. Disponible en https://www.te.gob.mx/Eleccion_Constituyente/media/pdf/b78f98e5cd8e843.pdf

⁴⁰² Diario Oficial de la Federación, 24 de mayo de 2016.

⁴⁰³ Para una lista de las personas integrantes de este grupo redactor consúltese Encinas Nájera, Alejandro y Castellanos, Roberto, *La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, cómo, cuándo y para qué?*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Temas Estratégicos, 2015, núm. 33, p. 28.

publicada el 29 de enero de 2016, se materializó en una iniciativa única que sirvió de punto de partida para los trabajos de análisis, discusión, negociación y acuerdos, la cual se presentó el 15 de septiembre de 2016. A decir del gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa, el proyecto de constitución de la Ciudad de México fue el fruto de la colaboración de las 30 personas del Grupo Redactor⁴⁰⁴, el equipo de asesores externo⁴⁰⁵, funcionarios del Gobierno de la Ciudad de México⁴⁰⁶ y la ciudadanía⁴⁰⁷. Esta afirmación no falta a la verdad si se considera que tanto el Grupo Redactor como el equipo de asesores externos estuvieron integrados de forma plural, “con personalidades destacadas en diversos liderazgos sociales, especialidades y disciplinas. Actores civiles de reconocido prestigio en materia de derechos humanos, urbanismo y medio ambiente, así como de la academia, la cultura, la ciencia jurídica y la política”⁴⁰⁸. Además, el gobierno de Distrito Federal creó una página electrónica⁴⁰⁹, la cual permitía que la ciudadanía interesada comentara los fragmentos del proyecto de iniciativa de reforma a la constitución⁴¹⁰, lo cual contribuyó a enriquecer la discusión.

404 Para conocer las firmas y nombres de los integrantes del grupo de trabajo que apoyó al Jefe de Gobierno en la elaboración del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México consúltese <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/archivos/constitucion/Proyecto-Constitucion-Politica-de-la-CDMX.pdf>

405 Para una lista de las personas integrantes del Consejo Asesor Externo que fueron consultados y participaron en la elaboración del Proyecto Constitucional de la Ciudad de México que el Jefe de Gobierno somete a la consideración de la Asamblea Constituyente consúltese <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/archivos/constitucion/Proyecto-Constitucion-Politica-de-la-CDMX.pdf> y Encinas Nájera, Alejandro y Castellanos, Roberto, *op. cit.*, p. 30.

406 Como por ejemplo Porfirio Muñoz Ledo, Comisionado para la Unidad de la Reforma Política por el Gobierno del Distrito Federal. Para saber más, *cfr.* <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/acerca-de-la-unidad-para-la-reforma-politica/136-acerca-de-la-unidad-para-la-reforma-politica/925-titular>, consultado el 27 de diciembre de 2022.

⁴⁰⁷ *Cfr.* <http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/> Consultado en agosto 2021.

⁴⁰⁸ Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de constitución política de la ciudad de México, que presentó el Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa. Disponible en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/archivos/constitucion/Proyecto-Constitucion-Politica-de-la-CDMX.pdf>

⁴⁰⁹ <http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/>

⁴¹⁰ Para ilustrar el tema: “El presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, Alejandro Encinas, informó que se recibieron “tentativamente” más de mil 100 iniciativas y propuestas ciudadanas para modificar el proyecto de Constitución de la Ciudad de México que entregó el gobierno capitalino”, Stettin, Cinthya, *Constituyente recibe mil 100 iniciativas para Constitución*, Milenio, 8 de noviembre de 2016, disponible en <https://www.milenio.com/estados/constituyente-recibe-mil-100-iniciativas-constitucion>

La iniciativa presentada por el Jefe de Gobierno se integró por 8 títulos⁴¹¹:

1. Principios constitucionales. De los cuales destacan “la autodeterminación de la ciudad, el reconocimiento de la diversidad y la pluriculturalidad, el respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social de derechos, la construcción de ciudadanía, el diálogo social, la promoción de una cultura de paz y no violencia, el fomento al desarrollo económico sostenible y solidario con visión metropolitana, la distribución equitativa del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la igualdad sustantiva y la no discriminación, la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural, así como la función social de la ciudad”⁴¹².

2. Carta de derechos. En este apartado se decidió incluir los derechos de las familias, de las personas trabajadoras no asalariadas, el derecho a la ciudad, al espacio público, a la democracia, a la buena administración, a una renta básica progresiva, a la memoria, al cuidado, la protección a los animales y los derechos culturales, entre otros. Además se buscó reconocer “derechos y medidas de nivelación dirigidos a la reducción de brechas de desigualdad de los grupos de personas que se consideran de atención prioritaria, entre los que se encuentran las niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; población lésbico, gay, bisexual, trans e intersexual; personas migrantes y sujetas a protección internacional; víctimas; poblaciones en situación de calle; personas privadas de su libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afroamericanas, afrodescendientes y de origen indígena que no viven en pueblo, comunidad o barrio originario”⁴¹³.

3. Desarrollo sostenible de la ciudad. Este título tuvo por objeto instrumentar y garantizar plenamente el derecho a la ciudad, a partir del desarrollo

⁴¹¹ Para una visión crítica a la iniciativa del Jefe de Gobierno, *cf.* Cárdenas Gracia, Jaime, “Un proyecto de Constitución alternativa para la Ciudad de México”, *Los universitarios constituyentes*, Sandoval Ballesteros, Irma E. (Coord.), México, UNAM, IIS, 2019, pp. 79 – 113.

⁴¹² Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de constitución política de la ciudad de México, que presentó el Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa. Disponible en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/archivos/constitucion/Proyecto-Constitucion-Politica-de-la-CDMX.pdf>

⁴¹³ *Idem*.

sostenible y una planeación a veinte años. Se basó en el reconocimiento de la función social, económica, cultural y ambiental de la ciudad, así como la garantía de los servicios públicos.

4. Ciudadanía y ejercicio democrático. La iniciativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal preveía que al cumplir 16 años, las personas adquiriesen el derecho al sufragio libre, universal, secreto y obligatorio en los procesos locales de elecciones y de participación ciudadana. Además, “Se prevé la profundización y flexibilización de la iniciativa y consulta ciudadanas, referéndum, plebiscito y revocación de mandato”⁴¹⁴ y “Se flexibilizan los requisitos para las candidaturas sin partido y se considera un sistema local de partidos políticos que haga posible la rendición de cuentas y garantice la pluralidad democrática”⁴¹⁵.

5. Distribución del poder. En este rubro se propuso un nuevo modelo para el ejercicio del poder público de la Ciudad de México a través de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, de los organismos autónomos, las Alcaldías, los mecanismos de democracia directa y participativa de la ciudadanía y las comunidades.

6. Buena administración. En este rubro se propuso garantizar el derecho a la buena administración pública, desaparecer el fuero constitucional y elevar a rango constitucional el que toda persona servidora pública rinda cuentas y presente sus declaraciones sobre su situación patrimonial, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y sus posibles conflictos de interés.

7. Relación con el gobierno federal. En este apartado “Se expresan las responsabilidades y derechos de la ciudad en el Estatuto de Capitalidad que regirá las relaciones de cooperación y coordinación con la federación, sin vulnerar la autonomía de la ciudad y la soberanía de sus habitantes”⁴¹⁶.

8. Reformabilidad, progresividad e inviolabilidad de la constitución. La iniciativa del Jefe de Gobierno proponía lineamientos de estabilidad constitucional mediante un procedimiento rígido para su reforma que

⁴¹⁴ *Idem.*

⁴¹⁵ *Idem.*

⁴¹⁶ *Idem.*

considera la aprobación por mayoría calificada del congreso local en dos periodos ordinarios de sesiones. Además, proponía que el Tribunal Constitucional determinara los casos en que proceda el referéndum para la aprobación de posibles reformas constitucionales locales y se estipuló que en materia de derechos y libertades, la Constitución y las leyes que emanen de ella sólo podrían reformarse en un sentido progresivo para su ampliación, protección y garantía.

CAPÍTULO SEXTO

LAS INNOVACIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. Lo aprobado por el constituyente de la Ciudad de México

Innovar es, literalmente, introducir novedades. En ese sentido, en 2017 la ACCDMX fue, incuestionablemente innovadora. Lo fue al introducir en la CPCDMX artículos cuyo contenido normativo no encuentra paragón dentro la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, a diferencia de lo que ocurrió en la Ciudad de México, desde su creación ha sido seguida, *mutatis mutandis*, en su estructura y contenido por el resto de las constituciones subnacionales.

A partir de la publicación de la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, las constituciones subnacionales no solo adecuaron su contenido a lo prescrito por ésta, sino que fueron más allá y se mimetizaron con su redacción, distribución, organización, extensión y, sobre todo, decisiones políticas fundamentales. Y al hacer esto las entidades federativas relegaron a su mínima expresión su facultad de adoptar sus propias decisiones constitucionales.

La innovación logró distinguir a la CPCDMX del resto de las constituciones subnacionales, las cuales, como ya se dijo, en su mayoría no se apartan ni del contenido ni de la distribución normativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho de otra forma: el resto de las constituciones subnacionales mexicanas son muy parecidas en fondo y forma a la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las semejanzas saltan a la vista, para una ilustración de esto véase la Tabla 2.

Tabla 2

Ordenamiento constitucional	Contenido de su último artículo ⁴¹⁷
-----------------------------	------------------------------------------------

⁴¹⁷ En el caso de Coahuila, Morelos y Zacatecas se trató del penúltimo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ⁴¹⁸	Artículo 136. 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.
Aguascalientes ⁴¹⁹	Artículo 95. Esta Constitución conservará su vigor, aunque un trastorno público interrumpa su observancia. Si se estableciere un Gobierno contrario a sus principios, luego que el pueblo recobre su libertad volverá a ser acatada, y con sujeción a la misma, y a las leyes a que diere origen, serán juzgados los que la hubieren infringido.
Baja California ⁴²⁰	Artículo 113. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión o estado grave de emergencia se interrumpa su observancia. Si se estableciere un gobierno surgido en contravención a los principios que ella contiene, tan pronto como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y con sujeción a la misma y a las leyes que de ella hayan emanado, serán juzgados aquellos que la hubieren infringido.
Baja California Sur ⁴²¹	Artículo 167. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún 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 tanto los que hubieren figurado en el Gobierno de la rebelión como los que hubieren cooperado a ésta.
Campeche ⁴²²	Artículo 132. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca en el Estado un Gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se establecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubiere expedido, serán juzgados así los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.
Coahuila ⁴²³	Artículo 198. En ningún caso perderá esta Constitución su fuerza y vigor, aunque por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún 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 las leyes que en su virtud se

⁴¹⁸ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁴¹⁹ https://www.aguascalientes.gob.mx/proespa/Pdf/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO_D_E_AGUASCALIENTES.pdf

⁴²⁰ <https://transparencia.tijuana.gob.mx/Normatividad/marcoJuridico/ConstitucionPoliticaDelEstadodeBajaCalifornia.pdf#:~:text=ART%C3%8DCULO%20%201.-%20El%20Estado%20de,la%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20los%20Estados%20Unidos%20Mexicanos.>

⁴²¹ <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmPLY/1486-constitucion-politica-bcs>

⁴²² <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp>

⁴²³ https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa01.pdf

	hubieren expedido, serán juzgados así los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.
Chihuahua ⁴²⁴	Artículo 203. En ningún caso perderá esta Constitución su fuerza y vigor, y su observancia, si se llegare a interrumpir por algún trastorno público, se restablecerá tan luego como el pueblo recobre su libertad.
Durango ⁴²⁵	Artículo 183. Esta Constitución en ningún momento perderá su fuerza y vigencia. En caso de que hubiere un trastorno público continuará su observancia inmediatamente que el pueblo recobre su libertad. Si se establece un Gobierno contrario a la Constitución, una vez que se restablezca su observancia, toda persona que la haya infringido será juzgada, respetando en todo momento los principios establecidos en ella.
Guanajuato ⁴²⁶	Artículo 147. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por cualquier causa se interrumpa su observancia en alguna o en algunas de las poblaciones del Estado. Tan luego como desaparezca el motivo, se restablecerá su observancia.
Guerrero ⁴²⁷	Artículo 200. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por cualquier causa se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, en cuanto el orden y la legalidad se normalicen, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hayan expedido, serán juzgados quienes la hayan interrumpido.
Hidalgo ⁴²⁸	Artículo 159. Esta Constitución mantendrá su vigencia aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, en atención a que se mantiene la vigencia de esta Constitución con arreglo a ella y a las Leyes que en su virtud se hubiesen expedido, serán juzgados tanto los que hubieran figurado en el gobierno de la rebelión como los que hubieran cooperado con éste.
Jalisco ⁴²⁹	Artículo 119. Esta Constitución conservará su vigor aunque un trastorno público interrumpa su observancia. Si se estableciere un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, luego que el pueblo recobre su libertad volverá a ser acatada y, con sujeción a la misma y a las leyes que de ella emanen, serán juzgados todos los que la hubieran infringido.

⁴²⁴ <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>

⁴²⁵ <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20%28NUEVA%29.pdf>

⁴²⁶ https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/CONSTITUCION_POLITICA_PARA_EL_ESTADO_DE_GUANAJUATO.pdf

⁴²⁷ <https://congresogro.gob.mx/62/legislacion/>

⁴²⁸

http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

⁴²⁹ [https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Constituci%3fb3n%20Politica%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20\(art%3%adculo%2073%20al%2089\).pdf](https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Constituci%3fb3n%20Politica%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20(art%3%adculo%2073%20al%2089).pdf)

Estado de México ⁴³⁰	Artículo 149. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigencia, aún cuando por cualquier causa se interrumpa su observancia. En caso de que por trastornos públicos se establezca un gobierno contrario a sus principios o a los de la Constitución Federal, tan pronto como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia.
Michoacán ⁴³¹	Artículo 165. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando, por alguna rebelión o estado grave de emergencia, se interrumpa su observancia. Si se estableciere un gobierno surgido en contravención a los principios que ella contiene, tan pronto como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y con sujeción a la misma y a las leyes que de ella hayan emanado, serán juzgados aquellos que la hubieren infringido.
Morelos ⁴³²	Artículo 150. 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 en el Estado 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, tanto los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.
Nuevo León ⁴³³	Artículo 153. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor ni aún en el caso de que por alguna rebelión se interrumpa su observancia. Cuando por cualquiera causa 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 aquélla 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.
Oaxaca ⁴³⁴	Artículo 142. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un 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, tanto los que hayan figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hayan cooperado a ella.
Puebla ⁴³⁵	Artículo 143. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aún cuando por cualquier motivo se interrumpa su observancia. En caso de que por trastorno público se establezca un Gobierno contrario a los principios en ella

⁴³⁰

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

⁴³¹ <http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-DE-MICHOACAN-REF-19-DE-MARZO-DE-2018.pdf>

⁴³² https://www.teem.gob.mx/PDF/constitucion_mor.pdf

⁴³³ http://hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/constitucion_politica_del_estado_libre_y_soberano_de_nuevo_leon/

⁴³⁴ [https://www.congresooolaxaca.gob.mx/docs65.congresooolaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca\(Dto_ref_2797_aprobado_LXIV_Legislatura_29_sep_2021_PO_43_10a_secc_23_oct_2021\).pdf](https://www.congresooolaxaca.gob.mx/docs65.congresooolaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca(Dto_ref_2797_aprobado_LXIV_Legislatura_29_sep_2021_PO_43_10a_secc_23_oct_2021).pdf)

⁴³⁵ http://cacep.puebla.gob.mx/images/juridico-estatal/Constitucion_Politica/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Puebla15A_GOSTO2018.pdf

	sancionados, 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 tanto los que hayan figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hayan cooperado en ella.
Querétaro ⁴³⁶	Artículo 40. Esta Constitución no perderá su fuerza ni su vigor aún cuando por cualquier causa se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se impusiera un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, en cuanto el orden y la legalidad se reimplanten, se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieran expedido, serán juzgados los que la hubieran interrumpido.
San Luis Potosí ⁴³⁷	Artículo 139. La presente Constitución no perderá su fuerza ni vigencia aún cuando por cualquier causa se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se establezca en el Estado un gobierno contrario a sus principios o a los de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia.
Sonora ⁴³⁸	Artículo 164. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un nuevo 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 por 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 ella.
Tabasco ⁴³⁹	Artículo 84. Esta Constitución no perderá su vigencia, 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 quienes hayan figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, así como los que hubieren contribuido a ésta.
Tamaulipas ⁴⁴⁰	Artículo 166. Esta Constitución no perderá su fuerza ni vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público, se establezca en el Estado un gobierno contrario a los principios que ella preconiza, tan luego como el pueblo recobre su libertad, volverá a su observancia y con arreglo a las Leyes serán juzgados los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión.
Tlaxcala ⁴⁴¹	Artículo 121. - Esta Constitución no perderá su fuerza y vigencia, aunque por algún trastorno público se interrumpa su observancia. Si se establece un

⁴³⁶https://www.esfe-gro.gob.mx/archivos/compendio_2019/Leyes_Estatales/777306428_1%20CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20QUERETARO.pdf

⁴³⁷https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2021/10/Constitucion_Politica_del_Estado_13_de_Agoso_2021.pdf

⁴³⁸ http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_446.pdf

⁴³⁹ <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Politica-del-Estado-de-Tabasco1-1.pdf>

⁴⁴⁰ https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/06/Const_Politica-1.pdf

⁴⁴¹ https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/5_constitucion_pol.pdf

	Gobierno contrario a los principios que ella sanciona, luego que se restablezca la observancia de esta Constitución, con arreglo a ella y a las Leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados todos los que la infringieron.
Yucatán ⁴⁴²	Artículo 109. La Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se establezca en el Estado 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.
Zacatecas ⁴⁴³	Artículo 166. El Estado reconoce como Ley Fundamental para su régimen interior la presente Constitución, la cual no perderá su fuerza y vigor aun cuando un trastorno público interrumpa su observancia. En caso de que se estableciere en el Estado un gobierno contrario a sus principios, tan luego como las condiciones lo hagan posible se restablecerá el orden constitucional, y con sujeción a esta Constitución y a las leyes serán juzgados los que la hubieren infringido.

La innovación introducida en el constitucionalismo subnacional mexicano por la ACCDMX representa un importante avance, simplemente porque genera otras discusiones y éstas conducen a nuevas decisiones para enfrentar problemas comunes a las distintas comunidades que conforman el entramado federal, por ejemplo: ejercicio del poder político, combate a la corrupción, transparencia, representación política, seguridad pública, etc. Por supuesto, *innovador* no debe entenderse como sinónimo de otros calificativos como *eficiente*, *eficaz*, *mejor*, *deseable*, *útil*. Sin duda, una innovación puede ser *inútil* y por ello *indeseable*. Pero, en lo que se refiere a un pacto político para establecer aspectos fundamentales para toda comunidad democrática, como son los mecanismos e instituciones necesarios para controlar, fiscalizar, supervisar y ejercer el poder político, toda innovación constitucional supone un replanteamiento de las decisiones previamente adoptadas, lo cual lleva a una discusión y confrontación de ideas, propósitos y valores compartidos. En este sentido, que la CPCDMX sea innovadora es una buena noticia para los habitantes de la Ciudad, en primer lugar, y, en segundo lugar,

⁴⁴² <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/01/2012/DIGESTUM01001.pdf>

⁴⁴³ <https://www.congreso Zacatecas.gob.mx/e/elemento&cual=172#:~:text=Art%C3%ADculo%20I%20Estado%20de%20Zacatecas%20est%C3%A1%20constituido,y%20representada%20por%20un%20gobierno%20de%20origen%20democr%C3%A1tico.>

para todos los habitantes de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos.

Las innovaciones de la ACCDMX están presentes de principio a fin en el texto constitucional; sin embargo, una de manera de aproximarse a ellas para su estudio es clasificarlas atendiendo a la naturaleza de su contenido. En los libros de enseñanza de constitucionalismo mexicano es común que una primera aproximación a los contenidos constitucionales sea a través de identificar un contenido predominantemente dogmático de un contenido predominantemente orgánico. Es así que, hablando de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suele aceptarse que los artículos 1 a 29, más el 123, son artículos cuyo contenido, predominantemente, reconoce derechos humanos y otorga garantías individuales, a esta clasificación se le conoce como *dogmática*. Mientras que el resto de sus artículos tienen un contenido normativo dedicado, predominantemente, a organizar la estructura del Estado y el ejercicio del poder político, a esta clasificación se le conoce como *orgánica*. A continuación, traslado esta clasificación al ámbito subnacional y agrupo las innovaciones incluidas en el texto aprobado por la ACCDMX bajo esa misma lógica: orgánicas y dogmáticas.

1.1. Parte dogmática

1.1.1. Carta de derechos

El primer artículo que sirve de evidencia de la innovación de la Constitución de la Ciudad de México es su artículo 1, el cual introduce una nueva redacción partiendo del contenido normativo del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ver Tabla 3), y al hacerlo amplía el entendimiento que las autoridades de la Capital del país deben de tener de los derechos humanos.

Tabla 3

Constitución Ciudad de México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<p>Artículo 1. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, quien la ejerce por conducto de sus poderes públicos y las figuras de democracia directa y participativa, a fin de preservar, ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad.</p> <p>Para la construcción del futuro la Ciudad impulsa la sociedad del conocimiento, la educación integral e inclusiva, la investigación científica, la innovación tecnológica y la difusión del saber.</p>	<p>Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial 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.</p>

En este mismo orden de ideas, otros artículos de la CPCDMX que introducen un contenido normativo protector de derechos humanos que no encuentra su equivalente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son el artículo 2, “La Ciudad de México es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y a las personas extranjeras a quienes el Estado Mexicano les ha reconocido su condición de refugiado u otorgado asilo político o la protección complementaria”; el artículo 3, “La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos”, “El ejercicio del poder se organizará con base el derecho a la buena administración”; el artículo 4, “Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local”, “Los derechos humanos tienen una dimensión social y son de responsabilidad común”, “Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en esta Constitución y las leyes que de ella emanen”, “En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán la perspectiva etaria”, “Se considerará discriminación la misoginia, el antisemitismo y la islamofobia. La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación.”.

En los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 12 y 13 se introducen en el ámbito subnacional los siguientes derechos: Derecho a la autodeterminación personal, la integridad, la

identidad y la seguridad jurídica. Derechos de las familias. Derechos sexuales. Derechos reproductivos. Derecho a defender los derechos humanos. Derecho a la buena administración pública. Derecho al secreto profesional de los periodistas. Derecho a un gobierno democrático. Derecho al acceso al desarrollo científico y tecnológico. Derecho a un mínimo vital. Derecho al cuidado que sustente la vida y otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda la vida. Derecho al desarrollo sustentable. Derecho a la ciudad. Derecho al tiempo libre. Derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos. Reconocimiento de los animales como seres sintientes.

En el artículo 8, además, se establece que “En la Ciudad de México, la población indígena tendrá derecho a recibir educación bilingüe, en su lengua originaria y en español con perspectiva intercultural” y que “Las autoridades promoverán esquemas eficientes para el suministro de alimentos sanos y nutritivos”. Se reconoce, además, a la Lengua de Señas Mexicana como oficial y parte del patrimonio lingüístico de la Ciudad. En este sentido, “Las personas sordas tendrán derecho a recibir educación en Lengua de Señas Mexicanas y en español”.

En el artículo 9 se establece que a “toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la marihuana”. Además, se establece que el agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida y que la gestión del agua será pública y sin fines de lucro.

En el artículo 10 se introduce el seguro de desempleo y la obligación de las autoridades de la Ciudad de garantizar a sus trabajados un salario remunerador y que en ningún caso deberá ser menor al doble del salario mínimo general vigente en el país.

En el artículo 11 se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTITI y se establece que el derecho a la reinserción social no concluye cuando la persona abandona la prisión,

compurga una pena o cumple la sanción, sino que su satisfacción requiere que las personas recobren un sentido de vida digno una vez que hayan cumplido con las sanciones impuestas.

En el artículo 16 se establece que la Ciudad de México integrará un sistema de áreas naturales protegidas, que la política hídrica garantizará el establecimiento de tarifas diferenciadas y progresivas de acuerdo a su consumo y que el Gobierno de la Ciudad desarrollará un plan a largo plazo de adaptación al cambio climático. Además, se establece que las autoridades facilitarán a sus habitantes el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación a fin de asegurar su integración a la sociedad del conocimiento.

El artículo 17 establece que la Ciudad de México asume como fines del proceso de desarrollo el mejoramiento de la vida en los órdenes económico, social, ambiental y cultural para afirmar la dignidad de sus habitantes. Aspira a constituir un Estado social y democrático de pleno ejercicio de los derechos con los valores de libertad, igualdad y cohesión social.

En el artículo 18 se establece que la memoria y el patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial son bienes comunes, por lo que su protección y conservación son de orden público e interés general.

De acuerdo con el artículo 20, el Gobierno de la Ciudad generará los mecanismos necesarios para reconocer como víctimas de desplazamiento forzado interno a aquellas personas o grupos de personas forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de sus lugares de residencia.

En el artículo 21 se establece que el Gobierno de la Ciudad podrá contraer deuda pública para destinarla a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado y que ninguna información de carácter público podrá restringirse en su conocimiento a la ciudadanía y deberá cumplir con los parámetros de gobierno abierto.

En su artículo 23, la Constitución de la Ciudad de México establece como deberes de las personas en la ciudad el respetar la vida y la integridad de los

animales como seres sintientes, brindarles un trato digno y respetuoso, y promover la defensa del interés general por encima del interés particular.

En el artículo 24 se establece que el derecho de las niñas, niños, adolescentes y personas jóvenes a participar en la observación electoral y en la toma de las decisiones públicas que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen, les afecten o sean de su interés. En el mismo artículo se establece que se impulsará la democracia digital abierta basada en tecnologías de información y comunicación. Además, iguala a las personas al eliminar la distinción de la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización al establecer que cualquier ciudadano mexicano tiene derecho a acceder a cualquier cargo público de la Ciudad, incluyendo los de elección.

El artículo 25 le reconoce el derecho de la ciudadanía a proponer modificaciones a las iniciativas legislativas que se presenten en el Congreso de la Ciudad de México. Derecho que no está contemplado en la CPEUM.

El artículo 26 establece que las personas tienen derecho a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo.

El artículo 30 establece que los ciudadanos pueden presentar iniciativas preferentes ante el Congreso de la Ciudad.

En el artículo 60 se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero, incluyente y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción. Se define al gobierno abierto como un sistema que obliga a los entes públicos a informar a través de una plataforma de accesibilidad universal, de datos abiertos y apoyada en nuevas tecnologías que garanticen de forma completa y actualizada la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Se establece que los principios de austeridad (no incluido en la CPEUM), moderación (tampoco incluido en la CPEUM), honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad (no incluido en la CPEUM en materia de ejercicio de gastos

públicos) y rendición de cuentas, son de observancia obligatoria en el ejercicio y asignación de los recursos de la Ciudad que realicen las personas servidoras públicas. Se precisa que la austeridad no podrá ser invocada para justificar la restricción, disminución o supresión de programas sociales. Además, se agrega que el servicio profesional de carrera aplicará a partir de los niveles intermedios de la estructura administrativa y que ningún servidor público podrá recibir una remuneración total mayor a la establecida para la persona titular de la jefatura de gobierno.

1.1.2. Pueblos y comunidades indígenas

En relación con los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México, los artículos 57, 58 y 59 establecieron que los sujetos de los derechos de los pueblos indígenas son los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en sus territorios y las comunidades indígenas residentes. Se reconoce que la Ciudad de México tiene una composición pluricultural (esta característica es la única que está prevista en la CPEUM), plurilingüe y pluriétnica sustentada en sus pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. En este sentido, los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes tienen el carácter de sujetos colectivos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. En sus territorios y para su régimen interno los pueblos y barrios originarios tiene competencias y facultades en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, de manejo de recursos y medio ambiente. Es de destacar que, las artesanías, las actividades económicas tradicionales y de subsistencia de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residentes, tales como el comercio en vía pública, se reconocen y protegen como factores importantes para el mantenimiento de su cultura, autosuficiencia y desarrollo económico. De la mano de lo anterior, se establece que la Ciudad apoyará la formación de médicos tradicionales a través de escuelas de medicina y partería, así como la libre circulación de sus plantas medicinales y de todos sus recursos curativos. Además, el cultivo y cuidado de

recursos vegetales, de tierra y de agua, constituye la base de los servicios que, en materia de producción de oxígeno y agua, prestan a la Ciudad los pueblos, comunidades indígenas y comunidades agrarias de su zona rural, estos tienen derechos a recibir por ello una contraprestación anual en efectivo. En materia de cultivos tradicionales, el Gobierno de la Ciudad establecerá un banco de material genérico que garantice la conservación y protección del material genético de los cultivos tradicionales, los cuales son parte del patrimonio de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas. Además, se prohíbe la siembra de semillas transgénicas en el territorio de la Ciudad de México. Y, las medidas de implementación son obligaciones de las autoridades de la Ciudad para garantizar los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

1.2. Parte orgánica

1.2.1. Servicios públicos

En el artículo 16 de la CPCDMX se establece la prohibición de la privatización y concesión de los servicios públicos de recolección y tratamiento de residuos sólidos. Además, se establece que el servicio público de potabilización, distribución, abasto de agua y drenaje será prestado por el Gobierno de la Ciudad a través de un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, el cual tiene la tarea de coordinar las acciones de las instituciones locales con perspectiva metropolitana y visión de cuenca. También en el artículo 16 se establece la existencia de un Sistema Público de Radiodifusión de la Ciudad de México, el cual será operado por un organismo público descentralizado, no sectorizado. Contará con un Consejo de Administración de siete integrantes con mayoría ciudadana como órgano de gobierno; un Consejo Consultivo Ciudadano de Programación de once integrantes y una persona titular de la Dirección General, designada por el Consejo de Administración y electa a

partir de una terna propuesta por el Congreso de la Ciudad de México. Finalmente, se establece que las actividades comerciales y de servicios vinculadas con el derecho a realizar actividades de ocio deberán contar permiso de las alcaldías.

1.2.2. Coordinación interinstitucional

En el artículo 5 de la Constitución de la Ciudad de México se establece que “El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México establecerá un sistema de indicadores de los derechos que permita fijar metas en el presupuesto anual.” También se agrega que “La Ciudad de México contará con un Sistema Integral de Derechos Humanos, articulado al sistema de planeación de la Ciudad. Este sistema elaborará el Programa de Derechos Humanos. El sistema será dirigido por un comité coordinador” y que “Se contará con la acción de protección efectiva de derechos y el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos”. Ninguno de estos elementos tiene su equivalente en la Constitución Federal.

En el artículo 15 se establece que el Sistema Integral de Derechos Humanos se articulará con el sistema de planeación de la Ciudad y que para el logro de los propósitos del sistema de planeación, todos los entes de la administración pública que determine el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, y las alcaldías, deberán contar con unidades administrativas especializadas. El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (organismo público con autonomía técnica y de gestión dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio) elaborará el Plan General de Desarrollo de la Ciudad el cual tendrá una vigencia será de 20 años. Por su parte, el Programa General de Ordenamiento Territorial se sujetará al Plan General de Desarrollo, tendrá carácter de ley y tendrá una vigencia de 15 años.

En el artículo 16 se establece que los poderes públicos crearán un Sistema Público de Radiodifusión de la Ciudad de México que será garante y promotor del conjunto de derechos que gozan sus habitantes.

El artículo 17 establece que, el Gobierno de la Ciudad, para impulsar la inversión social productiva, establecerá las políticas de fomento, creación,

capacitación, promoción al financiamiento e impulso a los proyectos productivos y de iniciativa empresarial, social y privada, por medio de un instituto de emprendimiento que será un órgano del poder público con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Además, se establece la existencia de un Consejo Económico, Social y Ambiental de la Ciudad de México, el cual es un órgano de diálogo social y concertación pública. Para el desempeño de sus funciones, contará con autonomía técnica y financiera.

En el artículo 18 se establece que el Gobierno de la Ciudad tiene la obligación de crear órganos de coordinación para la protección y conservación de los sitios declarados patrimonio de la humanidad en la ciudad. En este sentido, la Ciudad de México contará con un órgano colegiado que dependerá de la entidad de la administración pública encargada de la política en materia de cultura, patrimonio cultural, archivos históricos y registro de la crónica, y se encargará de organizar, sistematizar y consolidar el registro de la memoria histórica viva de la ciudad. Además, el Centro Histórico de la Ciudad de México quedará bajo la responsabilidad directa del Jefe de Gobierno a través de la autoridad del Centro Histórico.

En el artículo 19 se contempla promover la creación de instrumentos y mecanismos que contribuyan a garantizar la aplicación de políticas y servicios suficientes y de calidad para las personas que habitan la Zona Metropolitana del Valle de México, con una visión territorial ecosistémica, incluyente y participativa.

En el artículo 32 se introduce la afirmativa ficta al establecer que el Congreso contará con un plazo de 90 días para el análisis y ratificación de los convenios generales suscritos con otras entidades federativas que el Ejecutivo le remita; de no ratificarse dentro de este plazo, el convenio se tendrá por aprobado.

1.2.3. Finanzas públicas.

El artículo 8, establece la existencia del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y una partida especial para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que no podrá ser inferior al 2% del presupuesto de la Ciudad.

En el artículo 21 se establece que en la planeación de las finanzas públicas de la Ciudad se considerarán las bases que establezca la Cámara de Diputados a fin de apoyar a la Ciudad de México en su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos. Además, el Gobierno de la Ciudad deberá transferir a las alcaldías, con oportunidad y mediante calendarios públicos de ministración, los recursos públicos que, de acuerdo con la ley, les correspondan. Es así que las alcaldías contarán con los siguientes recursos públicos: las participaciones, aportaciones y demás ingresos de procedencia federal, de conformidad con las leyes de la materia; los recursos aplicaciones automáticas que generen; las asignaciones determinadas para sus presupuestos, contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México; y los ingresos provenientes de un Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías en cada ejercicio fiscal, establecido en el artículo 55 de la Constitución de Ciudad de México. En este sentido, el presupuesto asignado a las alcaldías proveniente de los recursos contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México no podrá ser menor en términos porcentuales, a lo que éste representó en el ejercicio fiscal inmediato anterior, respecto al presupuesto total de la Ciudad de México. En el ejercicio de sus presupuestos, las alcaldías gozarán de las facultades siguientes: elaborar el Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones, el cual será aprobado por su respectivo concejo, y se enviará a la o el Jefe de Gobierno para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad; administrar y ejercer con autonomía sus presupuestos, sujetándose a las leyes y reglamentos de la materia; elaborar y programar los calendarios presupuestales; disponer de los recursos asignados en sus presupuestos y efectuar los pagos con cargo a los mismos, conforme a las ministraciones de recursos que reciban, debiendo registrar y contabilizar sus operaciones en el sistema de contabilidad gubernamental, de acuerdo con la normatividad federal y local de la

materia; autorizar las adecuaciones presupuestarias, de conformidad con la ley; determinar, en los casos de aumento o disminución de ingresos en el presupuesto, los ajustes que correspondan sujetándose a la normatividad aplicable; y captar, registrar, administrar y ejercer los recursos de aplicación automática que generen. Finalmente, del presupuesto que el Congreso de la Ciudad les autorice en el correspondiente Decreto de Presupuesto de Egresos, cada una de las alcaldías deberá destinar al menos el 22% a proyectos de inversión en infraestructura en todas las colonias, pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas de la demarcación territorial.

De acuerdo con artículo 29, el presupuesto del Congreso de la Ciudad no podrá ser mayor al 0.8% del Presupuesto de Egresos de la Ciudad; y el incremento del presupuesto anual que solicite y apruebe, no podrá ser superior a la inflación del ejercicio que concluye.

El artículo 55 establece que las alcaldías ejercerán con autonomía presupuestal, programática y administrativa los recursos que se les asignen. Sus presupuestos estarán conformados, entre otros, por los recursos de aplicación automática generados por las mismas y no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos. Pero sí podrán adquirir de manera directa los bienes y servicios que sean necesarios de conformidad con las leyes de la materia. En el proceso de una compra consolidada, será obligatoria la participación de un testigo social.

1.2.4. Ciudadanía y rendición de cuentas

De acuerdo con el artículo 20, los acuerdos y acciones internacionales del Gobierno de la Ciudad se informarán semestralmente al Congreso de la Ciudad y a las y los ciudadanos. Además, el Gobierno de la Ciudad establecerá un órgano coordinador de asuntos internacionales.

El artículo 26 establece que las autoridades de la Ciudad y las alcaldías establecerán procedimientos y formas de gobierno abierto y que los

poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías están obligados a realizar audiencias públicas deliberativas.

En el artículo 29 se innova respecto la estructura del Congreso Local, el cual se integra por 66 diputaciones, 33 electas según el principio de mayoría relativa y 33 según el principio de representación proporcional. Es decir, un porcentaje del 50% por cada uno de los principios. Contrario a la distribución del 60% y 40%, respectivamente, prevista en la CPEUM. Además, se establece que el Congreso de la Ciudad de México se regirá por los principios de parlamento abierto y limita a un solo periodo la posibilidad de reelección de los diputados locales. También, establece como requisito de elegibilidad para ser diputado no ser ministro de culto religioso, a menos que hubiere dejado de serlo con 5 años de anticipación. Se faculta al Congreso de la Ciudad de México para emitir leyes constitucionales y para promover la conformación del Parlamento Metropolitano.

El artículo 30 establece que la facultad de iniciar leyes o decretos compete al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad y a los organismos autónomos, en las materias de su competencia; facultad de la que no dispone ninguna de sus contrapartes federales.

En el artículo 32 se establece como requisitos de elegibilidad para el titular del ejecutivo: una vecindad de al menos 5 años para las personas no nacidas en la Ciudad y tener 30 años cumplidos. De acuerdo con este artículo, es obligación de la persona que ocupe la jefatura de gobierno garantizar la paridad de género en su gabinete. Además, establece que es su facultad expedir las patentes de notario para el ejercicio de la función notarial en favor de las personas que resulten triunfadoras en el examen público de oposición correspondiente, misma que invariablemente será desempeñada por profesionales del derecho independientes económica y jerárquicamente del poder público. En materia de administración pública es su facultad emitir anualmente los tabuladores de sueldo de las personas servidoras públicas, incluyendo alcaldías, fideicomisos públicos y organismos autónomos; informar de manera permanente y completa mediante el sistema de gobierno abierto y acudir invariablemente a la respectiva sesión de informe y comparecencia en el pleno.

En el artículo 33 se introducen 2 características de la administración pública que no encuentran símil en la CPEUM: a) la administración pública de la Ciudad de México se regirá bajo los principios de la innovación, atención ciudadana, gobierno abierto, integridad y plena accesibilidad con base en diseño universal. b) las personas titulares de las Secretarías del gabinete deberán presentar sus informes anuales de gestión durante el mes de octubre.

En materia de control del poder político, la CPCDMX introdujo en su artículo 34 que el Congreso de la Ciudad podrá solicitar información mediante pregunta parlamentaria al Poder Ejecutivo, alcaldías, órganos, dependencias y entidades, los cuales contarán con un plazo de 30 días naturales para responder. Los exhortos o cualesquiera otras solicitudes o declaraciones aprobadas por el pleno o por la Comisión Permanente, deberán ser respondidas por los poderes, órganos, dependencias, entidades o alcaldías correspondientes en un plazo máximo de 60 días naturales. Además, la persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá proponer la participación de sus funcionarios en reunión extraordinaria de comisiones del Congreso para aportar opiniones o información. Ahora bien, en caso de existir un gobierno de coalición, la persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá disolver a la totalidad del gabinete y los diputados podrán declararse en oposición parlamentaria para ejercer una función crítica y plantear alternativas políticas.

En relación con Poder Judicial, la CPCDMX establece en su artículo 35 que la función judicial se regirá por los principios de legalidad y honradez, accesibilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas. También establece que en la integración del Poder Judicial se garantizará en todo momento, el principio de paridad de género y que los jueces y magistrados durarán 6 años en su cargo y podrán ser ratificados, previa evaluación pública. Una vez ratificados durarán en el cargo hasta los 70 años de edad. A propuesta del Consejo de la Judicatura las y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán designados y en su caso ratificados por las dos terceras partes de las y los diputados del Congreso, de entre las

ternas que les remita el propio Consejo. De acuerdo con este mismo artículo, quien presida el Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado. El Tribunal Superior de Justicia ejercerá el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en los términos que establece la CPEUM, y determinará la inaplicación de las leyes o decretos contrarios a la CPCDMX, en las materias de sus respectivas competencias. Se mandata que el sistema integral de justicia de la Ciudad privilegiará los medios alternativos de solución de controversias y se crea el Centro de Justicia Alternativa como un órgano desconcentrado del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de decisión. Respecto el Consejo de la Judicatura, éste se integrará por 7 consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales 3 deberán contar con carrera judicial. Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Además, se crea el Instituto de Servicios Periciales y Ciencias Forenses como un órgano desconcentrado del Consejo de la Judicatura, dotado de autonomía técnica y presupuestal.

En materia de control de constitucional local, el artículo 36 introduce que el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional de carácter permanente, misma que será la máxima autoridad local en materia de interpretación de la CPCDMX. Estará encargada de garantizar la defensa, integridad y supremacía de la constitución local y la integridad del sistema jurídico local. Se integrará por 7 magistrados designados por el pleno del Tribunal Superior de Justicia y durarán en su encargo 8 años. Esta Sala Constitucional tendrá las siguientes atribuciones: declarar la procedencia y validez del referéndum; conocer y resolver de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, acciones por omisión legislativa y acciones de cumplimiento. Los jueces de tutela de derechos humanos conocerán de las acciones de protección efectiva de derechos. La Sala Constitucional también conocerá del juicio de restitución obligatoria de derechos que interponga la Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad. Respecto las acciones de inconstitucionalidad se establece que éstas podrán ser interpuestas por la

ciudadanía que considere afectados sus derechos por la vigencia de una ley, siempre que la solicitud cuente con al menos 5 mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad. Respecto las acciones por omisión legislativa, éstas podrán interponerse por: el jefe de gobierno de la Ciudad; cualquier organismo constitucional autónomo en la materia de su competencia; el fiscal general; las alcaldías; el equivalente al 15% del Congreso, y la ciudadanía siempre que la solicitud cuente con al menos 5 mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad.

El artículo 37 introduce la figura del Consejo Judicial Ciudadano, el cual es un órgano que estará integrado por 11 personas de las que 7 serán profesionales del Derecho. Los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano serán designados por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales y su cargo no será remunerado. Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano, de acuerdo a la redacción original de la CPCDMX, serán: designar a los consejeros de la judicatura; proponer al jefe de gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación del titular de la Fiscalía General de Justicia, y proponer al Congreso las ternas para elegir a los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.

El artículo 38 establece que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral y procesos democráticos, gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Estará integrado por 5 magistrados designados por el Senado y durarán en su encargo 7 años.

En los artículos 41, 42 y 43 se establece que la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México. En este sentido, se ordena la integración de un sistema de seguimiento para la seguridad ciudadana. Dicho sistema se conformará por el Jefe de Gobierno; un representante del Cabildo de la Ciudad de México; el Fiscal General de Justicia, así como representantes de la academia e institutos especializados

y sociedad civil. Por su parte, las alcaldías establecerán mecanismos de seguridad ciudadana y justicia cívica acordes a sus necesidades. Además, para llevar a cabo sus tareas, el cuerpo policiaco contará con un órgano interno de defensa de los derechos de los agentes policiales, respecto de actos y omisiones que menoscaben su dignidad o les impidan el adecuado ejercicio de sus funciones.

En materia de fiscalización y el control interno en la Ciudad de México el artículo 61 establece que todos los entes públicos de la Ciudad de México contarán con órganos internos de control. Los órganos internos de control serán independientes de los entes públicos ante las que ejerzan sus funciones y su titularidad será ocupada de manera rotativa. Las personas titulares de dichos órganos internos de control serán seleccionados y formados a través de un sistema de profesionalización y rendirán cuentas ante el Sistema Local Anticorrupción. El titular de la Secretaría encargada del control interno será designado por las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso de la Ciudad, a propuesta de una terna del Jefe de Gobierno y podrá ser removido por éste, de conformidad con las causales establecidas en la ley. Esta secretaría contará con un área de contralores ciudadanos que realizarán sus funciones de forma honorífica; serán nombrados junto con el órgano interno de control y coadyuvarán en los procesos de fiscalización gozando de la facultad de impugnar las resoluciones suscritas por los contralores internos que afecten el interés público. Cualquier ciudadano podrá recurrir las resoluciones del órgano interno de control.

De acuerdo con artículo 62, la persona titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad será nombrada por el Congreso de la Ciudad, por el voto de dos terceras partes de los presentes, a partir de una convocatoria pública abierta.

El artículo 64 establece que se reputarán personas servidoras públicas de la Ciudad, los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los integrantes de las alcaldías, los miembros de los organismos autónomos y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo, función, mandato o comisión de cualquier naturaleza ante éstos, así como las personas que ejerzan actos de autoridad, recursos públicos, de adquisiciones, de subrogación de funciones o reciban concesiones.

De acuerdo con el artículo 66, en la Ciudad de México nadie goza de fuero.

El artículo 67 establece que, en la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Ciudad de México, se privilegiará la reparación o remediación del daño causado y, en su caso, la adopción de garantías de no repetición. La Ciudad y sus entes públicos promoverán los procedimientos correspondientes contra la persona servidora pública a quien, por acción u omisión, dolo, negligencia o mala fe, resulte atribuible la responsabilidad patrimonial de la ciudad.

1.2.5. Justicia

En materia de procuración de justicia, una de las demandas más básicas de toda sociedad, el artículo 44 establece que la ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La persona titular de la Fiscalía durará 4 años y será electa por mayoría calificada del Congreso a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano, mediante un proceso de examinación público y abierto. Es atribución de la Fiscalía General de Justicia crear una unidad interna de estadística y transparencia que garantice la publicación oportuna de información y una unidad interna de combate a la corrupción y a la infiltración de la delincuencia organizada. El Fiscal General deberá presentar un plan de política criminal cada año al Congreso.

La CPEUM, ni con la reforma al poder judicial federal de marzo de 2021, se acerca al texto del artículo 51 en materia del Instituto de Defensoría Pública. El cual establece que el Instituto de Defensoría Pública tiene como finalidad la asistencia profesional de abogadas y abogados públicos que presten servicios gratuitos de defensa de las personas justiciables, con el objeto de regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero local, garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el patrocinio legal durante la ejecución penal; el acceso a la justicia mediante la

orientación, asesoría y representación jurídica en las materias familiar, administrativa, fiscal, mercantil y civil.

1.2.6. Órganos constitucionales

En el artículo 8 se precisa la naturaleza jurídica de la Universidad local, al establecer que “La Universidad Autónoma de la Ciudad de México es una institución pública autónoma de educación superior con personalidad jurídica y patrimonio propios”, precisión que, por ejemplo, la CPEUM no prevé para la propia Universidad Nacional Autónoma de México⁴⁴⁴. En relación con los órganos constitucionales autónomos, donde la CPEUM tiene una gran área de oportunidad, la ACCDMX hizo su trabajo y en el artículo 46 sistematizó lo que en la CPEUM está disperso y carente de técnica legislativa. Este acierto se puede identificar también en el artículo 47, el cual introduce el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México.

El artículo 48 incorpora para la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México una facultad inexistente en el ámbito federal: Interponer ante la Sala Constitucional juicios de restitución obligatoria de derechos humanos por recomendaciones aceptadas y no cumplidas.

De acuerdo con el artículo 59, se constituye un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, para cumplir con las disposiciones que se establecen en la Constitución para los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México.

1.2.7. Organización política

En el artículo 52 se establece que las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de la Ciudad de México y que serán autónomas en su gobierno interno, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía. Aunque la CCDMX establece

⁴⁴⁴ De hecho, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hay ni una mención a la UNAM, lo cual abre el evitable debate de si se trata de un órgano constitucional autónomo o un órgano descentralizado del Estado (que no de la Administración Pública).

que las demarcaciones territoriales podrán ser modificadas en los términos establecidos por la propia Constitución, también establece la prohibición de que haya menos de 16 alcaldías. Además, establece la condición de que cualquier modificación en el número, denominación y límites de las demarcaciones territoriales deberá ser presentada ante el Congreso de la Ciudad de México a propuesta, entre otros, de una iniciativa ciudadana. Las propuestas deberán incluir el estudio que satisfaga criterios de extensión y delimitación a los que se refiere la Constitución. El Congreso de la Ciudad de México deberá consultar a las personas que habitan la o las demarcaciones territoriales sujetas a análisis para su modificación. Las diferencias que se susciten sobre los límites y extensión de las demarcaciones territoriales serán resueltas por el Congreso de la Ciudad de México.

Los artículos 53, 54, 55 y 56 desarrollan los elementos políticos, orgánicos y jurídicos de las alcaldías, en este sentido se establece que las alcaldías reúnen la voluntad colectiva y la diversidad política y social de las demarcaciones. En éstos se establece que son órganos político-administrativos que se integran por un alcalde y un consejo, electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de 3 años, y están dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto. Las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un ámbito de gobierno. Las personas integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre 7 y 10 candidatos. Cada uno de los concejales representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial. Las fórmulas deberán incluir personas jóvenes con edad entre los 18 y 29 años de edad. Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de 60% y 40%, respectivamente. Ningún partido político o coalición podrá contar con más del 60% de los concejales. Los alcaldes y concejales podrán ser electos consecutivamente para el mismo cargo, hasta por un periodo adicional. Los alcaldes y concejales no podrán ser electos para el periodo inmediato

posterior en una alcaldía distinta a aquella en la que desempeñaron el cargo. Estos artículos también establecen que las alcaldías podrán asociarse entre sí y con municipios vecinos de otras entidades federativas para el mejor cumplimiento de sus funciones. Se hace la precisión de que la administración pública de las alcaldías corresponde a los alcaldes y que para ser alcalde se requiere tener por lo menos 25 años al día de la elección.

En el artículo 53 se establece que las personas titulares de las alcaldías tendrán, tanto atribuciones exclusivas, como coordinadas y subordinadas al Gobierno de la Ciudad de México en áreas como 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; protección al medio ambiente; alcaldía digital, así como seguridad ciudadana y protección civil. Respecto los Concejos se establece que 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. Éstos son presididos por la persona titular de la alcaldía, y en ningún caso ejercerán funciones de gobierno y de administración pública.

El artículo 54 de la CPCDMX establece que hay un cabildo, el cual no es otra cosa más que un consejo de alcaldes, el cual funciona como un 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. Entre las funciones del cabildo está establecer la política hídrica de la Ciudad y fungir como una instancia de deliberación y acuerdo sobre políticas de ingreso y gasto público, así como componentes y destino de recursos del Fondo de Capitalidad de la Ciudad. En las sesiones del cabildo existirá una silla ciudadana. La silla ciudadana consiste en que en las sesiones de los concejos de las alcaldías exista un asiento disponible que será ocupado por las o los ciudadanos que así lo soliciten cuando en las sesiones

se traten temas específicos de su interés, a fin de que aporten elementos que enriquezcan el debate.

En el artículo 56 se instruye al organismo electoral local para establecer la división de las demarcaciones en unidades territoriales para efectos de participación y representación ciudadana, basada en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica. Cada unidad territorial tendrá una asamblea ciudadana, integrada por los habitantes de la misma, como un instrumento permanente de información, análisis, consulta deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario. En cada unidad territorial se elegirá democráticamente a un órgano de representación ciudadana, mediante voto universal, libre, directo y secreto. Éste fungirá como órgano de representación de la unidad territorial y estará conformado por 9 integrantes honoríficos, con una duración de 3 años. Además, se constituirá una instancia ciudadana de coordinación entre los órganos de representación ciudadana, las alcaldías y el Gobierno de la Ciudad.

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. Construyendo un criterio

Tal y como sucedió hace más de 17 años, con la reforma integral a la Constitución de Veracruz, las innovaciones constitucionales subnacionales introducidas vía la CPCDMX fueron combatidas a través de distintos mecanismos de control de constitucionalidad, con la peculiaridad de que, en el caso de esta última, fueron presentados, entre otros, por los mismos sujetos procesales que las votaron a favor en el Congreso Constituyente, es el caso del partido político MORENA. La peculiaridad es mayúscula si se toma en cuenta que la CPCDMX no hizo sino seguir el camino iniciado, entre otras entidades, por Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Coahuila⁴⁴⁵, esto es: introducir a su constitución local normas jurídicas que se apartan del esquema establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin violarla.

El caso de la Constitución de Veracruz es particularmente interesante, no solo porque fue la primera en establecer una sala constitucional adscrita al Tribunal Superior de Justicia del estado, sino que incluyó, junto con las figuras de controversia constitucional y acción de inconstitucional (de carácter local), la *acción por omisión legislativa*, procedente cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la constitución local⁴⁴⁶ (figura que no existe en la CPEUM), y el *juicio para la protección de derechos humanos*, muy parecido a la *acción de protección efectiva de derechos* que 17 años después introduciría ACCDMX en su artículo 36, y que,

⁴⁴⁵ Cfr. Astudillo, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1326-ensayos-de-justicia-constitucional-en-cuatro-ordenamientos-de-mexico-veracruz-coahuila-tlaxcala-y-chiapas>

⁴⁴⁶ Artículo 65, fracción III, de la Constitución Política del estado de Veracruz, disponible en <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCIONWEBFINAL.pdf>

en general, ambas pueden ser resumidas como un “amparo local”. Además, la Constitución de Veracruz facultó a su poder judicial para “conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del ministerio público sobre (...) el no ejercicio de la acción penal”⁴⁴⁷.

A decir de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, a partir del año 2000 se advierte en México una tendencia a desarrollar en las constituciones subnacionales mecanismos de control de constitucional, “como se pone en evidencia con las reformas a las Constituciones locales de Veracruz, Coahuila y Tlaxcala, entre otras, que prevén distintos mecanismos de protección constitucional, cuya competencia se atribuye al poder judicial estatal”⁴⁴⁸. Similar afirmación hace la Suprema Corte en la sentencia mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en donde afirma que “a partir del año dos mil se comenzaron a establecer en las entidades federativas instrumentos jurisdiccionales de control constitucional a nivel local. Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo fueron los primeros Estados de la República en introducir mecanismos jurisdiccionales locales que son cada vez más comunes en nuestro país”⁴⁴⁹. Para mayor contundencia, en el párrafo 798 de esta sentencia, la SCJN menciona el antecedente veracruzano: “Esta Suprema Corte ya ha resuelto que las entidades federativas pueden establecer medios de control constitucional a nivel local. En la controversia constitucional 16/2000 reconocimos la validez del “juicio de protección de derechos humanos” instaurado en el Estado de

⁴⁴⁷ Artículo 64, fracción II, de la Constitución Política del estado de Veracruz, disponible en <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCIONWEBFINAL.pdf>

⁴⁴⁸Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La Nueva Sala Constitucional en el Estado de Veracruz*, Revista ARS IURIS, Universidad Panamericana, número 28, 2002, p. 339. Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/ars-iuris/article/view/2458/2312> p. 342 -344.

⁴⁴⁹ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, párrafo 92, p. 52, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2017, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5507701&fecha=13/12/2017#gsc.tab=0 En la actualidad únicamente Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Puebla, San Luis Potosí y Sonora carecen de algún mecanismo jurisdiccional para controlar la constitucionalidad a nivel local.

Veracruz⁴⁵⁰. Si la innovación constitucional subnacional de Veracruz, en su momento fue muy interesante, el control de constitucionalidad que se intentó en su contra y el razonamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo fueron aún más. En palabras de Eduardo Ferrer Mac-Gregor:

“El 9 de mayo de 2002, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversas controversias constitucionales (15, 16, 17, 18/2000), presentadas por varios Ayuntamientos del Estado de Veracruz que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal”⁴⁵¹.

En resumen, la SCJN le dio la razón al Congreso de Veracruz reconociendo la validez de la reforma y al hacerlo sentó las bases para una nueva etapa en el entendimiento del derecho constitucional subnacional⁴⁵², creando jurisprudencias como la P./J. 23/2012 (10a.), de rubro: CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro XIII, t. 1, octubre de dos mil doce, p. 288, registro digital: 2001870, la cual establece que

⁴⁵⁰ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, párrafo 398, p. 365. La sentencia con la que se resuelve la controversia constitucional 16/2000 fue publicada el 21 de junio de 2002, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=730079&fecha=21/06/2002#gsc.tab=0

⁴⁵¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, p. 346.

⁴⁵² Para una revisión de las expectativas y de los resultados de la reforma constitucional veracruzana *cfr.* Berlín Valenzuela, Francisco, “Nuevos Contenidos Constitucionales para el Estado de Veracruz”, en Andrea Sánchez, Francisco José de, (Coord.), *Derecho Constitucional Estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, 2001, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/8/34.pdf> y Gómez Marinero, Carlos Martín, *El futuro de la Sala Constitucional veracruzana*, Revista Hechos y Derechos, México, UNAM, Número 41, septiembre-octubre 2017, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11616/13481>

“La superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los Poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal”.

Así como la jurisprudencia a P./J. 22/2012 (10a.), de rubro: CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, libro XIII, octubre de 2012, t. 1, p. 288, registro digital: 2001871, la cual establece que:

“La Constitución de cada Estado de la República constituye un orden jurídico específico y superior al resto de las leyes y normas de cada entidad; de ahí que los Congresos respectivos tienen libertad de configuración para establecer tanto el diseño de su órgano de control constitucional local, como los respectivos medios de control e impugnación que garanticen la superioridad constitucional en el Estado, sin que ello implique, por sí mismo, una afectación a la esfera de los Poderes Legislativo o Ejecutivo estatales, siempre que se observe, desde luego, el marco federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Estas jurisprudencias, sin duda, contribuyeron a la existencia de la CPCDMX. Pero, es pertinente resaltar que, si bien la constitución de la Ciudad de México no es la única constitución subnacional en los Estados Unidos Mexicanos, sí es la única que lo es de una metrópoli autónoma que es capital de una nación, lo cual la hace única, no solo en este país sino en

toda Norteamérica, ya que ni Ottawa ni Washington D.C. tienen su propia constitución subnacional⁴⁵³. Aunque, al otro extremo del continente americano hay una constitución con la que se pueden establecer ciertas similitudes: la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires⁴⁵⁴. Publicada el 10 de octubre de 1996, esta es otro ejemplo de una constitución de una metrópoli autónoma que es capital de una nación. Dicho de otra manera, la Ciudad de Buenos Aires, como la Ciudad de México, se dio su propia norma jerárquica superior de carácter local. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires reconoce y opera su carácter de capital de una república federal (artículo 3), con su propio catálogo de derechos (artículos 11 a 13 y 17 a 47) y sus propias figuras jurisdiccionales de control de constitucionalidad (acción de amparo, hábeas corpus y hábeas data, artículos 14, 15 y 16, respectivamente), así como de control político (artículos 92 a 94), su organización política y administración pública (artículos 56, 57, 68 a 91, 95 a 126), ejercicio de los derechos políticos de sus ciudadanos (artículos 62 a 67), la base de su organización administrativa y política (artículos 127 a 131), sus órganos de control (artículos 132 a 139. Además, claro, de su propia permanencia (artículo 4) y el mecanismo para ser reformada (artículo 60).

Tomando en cuenta los antecedentes proporcionados por Veracruz y Buenos Aires, es procedente atemperar afirmaciones como la de César Astudillo consistente en que “La Constitución de la Ciudad de México (...) representa uno de los acontecimientos jurídicos más trascendentes de este siglo”⁴⁵⁵ o la de Alejandro Encinas: “Una Constitución de derechos y de libertades, que (...) conformarán un nuevo paradigma en la vida política del país”⁴⁵⁶. Para poder calificar de afortunadas,

⁴⁵³ Para una introducción al funcionamiento del constitucionalismo subnacional canadiense *cfr.* Tarr, G. Alan, *Subnational constitutions and minority rights: a perspective on Canadian provincial constitutionalism*, EUA, Rutgers Law Journal, 40, 2008, p. 767.

⁴⁵⁴ Texto disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-0-123456789-0abc-defg-000-0000xvorpyel/actualizacion>

⁴⁵⁵ Astudillo, César, *Los derechos y garantías de fuente local en la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Particular referencia a la carta de derechos de la Ciudad de México*, en *Cuestiones Constitucionales*, UNAM, 41, julio-diciembre 2019, p. 539. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/view/622>

⁴⁵⁶ Encinas Rodríguez, Alejandro, *Habemus Constitución*, discurso del presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, 31 enero 2017, p. 46. Disponible en http://www.alejandroencinas.mx/wp-content/uploads/2018/09/Periodico_Constituyente-sitio-mini.pdf#:~:text=Alejandro%20Encinas%20encabezar%C3%A1%20en%20la%20Asamblea%20Co

o no, a estas u otras afirmaciones similares, tendríamos que contar con una métrica común para la *trascendencia* y el *paradigma*; sin embargo, algunos hechos que ayudarán a graduar las citadas afirmaciones son los siguientes:

1. Una de las innovaciones de la CPEUM en materia de control al poder político y de defensa a los derechos humanos de los capitalinos, la Sala Constitucional del Poder Judicial⁴⁵⁷ se instaló el 1 de diciembre de 2019; es decir 18 meses después de la publicación (el 4 de mayo de 2018) de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México⁴⁵⁸, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2019.

2. La redacción original del artículo segundo transitorio del decreto publicado el 4 de mayo de 2018 establecía como fecha límite para la designación de las y los integrantes de la Sala Constitucional el 31 de enero de 2019. Ese plazo no se cumplió.

3. El 26 de abril de 2019, casi 3 meses después de vencido el plazo para la instalación de la Sala Constitucional, se publicó una reforma al citado artículo segundo transitorio el cual extendió 11 meses más el plazo original, estableciendo como nueva fecha el 1 de diciembre de 2019⁴⁵⁹. La Sala Constitucional se instaló el último día del plazo.

4. El 15 de noviembre de 2019, es decir 11 meses después de que entró en vigor la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad

nstituyente%20de,M%C3%A9xico%20una%20bancada%20que%20se%20denominar%C3%A1%20E2%80%9CGrupo%20Constitucionalista%E2%80%9D.

⁴⁵⁷ “A la sala constitucional le corresponde resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como acciones por omisión legislativa y acciones de cumplimiento en contra de titulares de poderes públicos, organismos autónomos y las alcaldías” Además, “la Sala conocerá de la impugnación de resoluciones definitivas emitidas por jueces de tutela de derechos humanos y en contra del procedimiento de referéndum”. Palabras del magistrado presidente Rafael Guerra Álvarez durante la instalación de la primera sala constitucional de la Ciudad. Nota de prensa elaborada por el Poder Judicial de la Ciudad de México. INSTALA EL PJCDMX LA PRIMERA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Disponible en https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/presidente_01122019/

⁴⁵⁸ Gaceta de la Ciudad de México, vigésima época, número 314, tomo I, 4 de mayo de 2018. Disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/80dccba9c6bf15d6902271a58a9d8ce9.pdf

⁴⁵⁹ Gaceta de la Ciudad de México, vigésima primera época, número 79, 26 de abril de 2019. Disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/d72fb1636b7a95c52084b25c093ad5a6.pdf

de México y 15 días antes que se instalara Sala Constitución, se publicó una nueva ley: la Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México⁴⁶⁰, la cual, a través de su artículo tercero transitorio, derogó los artículos 1 a 9 y todo el Título Segundo (artículos 73 al 143) denominado *De los Medios de Control Constitucional* de la ya publicada Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México. El Título Segundo, ahora derogado, incluía las disposiciones relativas a controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa, acciones de cumplimiento, juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, impugnación de resoluciones dictadas por jueces de tutela y referéndum de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México.

5. Además, el artículo tercero transitorio de la nueva Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, que como se indica en el párrafo anterior se publicó el 15 de noviembre de 2019, también estableció que “las disposiciones procesales” de la Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México que no fueron derogados con la publicación de la Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, subsistirán “en tanto se expide la Ley Procesal Constitucional de la Ciudad de México”. A la fecha, dicha ley no existe⁴⁶¹.

En este mismo sentido, otras piezas de información que podrían servir como muestras de la ejecución de la CPCDMX a 6 años de su publicación son las siguientes:

1. El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva tiene por mandato de la CPCDMX la atribución de: a). Establecer un sistema de indicadores de los derechos reconocidos en la constitución local que permita fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo (artículo 5, apartado A, numeral 2). b). Elaborar un Programa de Desarrollo

⁴⁶⁰ Gaceta de la Ciudad de México, vigésima primera época, número 222bis, 15 de noviembre de 2019. Disponible en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/dc429832a43a3db1c9934cc25522df1a.pdf

⁴⁶¹ <https://congresocdmx.gob.mx/comsoc-comision-aprueba-dictamen-expedir-ley-justicia-constitucional-ciudad-mexico-2193-1.html>

Científico, Tecnológico y de Innovación que será parte integral del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, con una visión de veinte años (artículo 8, apartado C, numeral 5). c) Elaborar el Plan General de Desarrollo de la Ciudad (artículo 15, apartado B, numeral 3) y el Programa General de Ordenamiento Territorial (artículo 15, apartado C, numeral 1). De acuerdo con el artículo décimo quinto transitorio de la CPCDMX, la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México debía de entrar en vigor “a más tardar el 30 de abril de 2019”. Pero, se publicó el 20 de diciembre de ese año⁴⁶², 8 meses después de la fecha límite. El mismo artículo transitorio establecía que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva debía de ser instalado, “como máximo”, el 1 de julio de 2019; sin embargo, su junta de gobierno sesionó por primera vez el 24 de mayo de 2021⁴⁶³. Casi 2 años después de la fecha límite.

2. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por mandato del artículo décimo primero transitorio de la CPCDMX, tiene la facultad de expedir las leyes constitucionales relativas a la organización y funcionamiento de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad de México, “a más tardar el 31 de diciembre de 2017”. En violación a este plazo, los decretos que expidieron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México se publicaron el 04 de mayo de 2018⁴⁶⁴, es decir 4 meses después de vencido el plazo. Pero el decreto por el que se expidió la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México se publicó hasta el 13 de diciembre de 2018, es decir 1 año después de vencido el plazo.

3. El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México es “un organismo autónomo técnico colegiado, encargado de la evaluación de las políticas, programas y acciones que implementen los entes de la administración

⁴⁶² https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_SIS_PLAN_DESAR_CDMX_20_12_2019.pdf

⁴⁶³ <https://ipdp.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/primer-junta-de-gobierno>

⁴⁶⁴ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, vigésima época, número 314, tomo I, 4 de mayo de 2018. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/80dccba9c6bf15d6902271a58a9d8ce9.pdf

pública y las alcaldías.”⁴⁶⁵y el artículo décimo octavo transitorio de la CPCDMX estableció como plazo máximo para expedir la ley que rija a este Consejo de Evaluación el 30 de abril de 2019; sin embargo, la Ley de Evaluación de la Ciudad de México, reglamentaria del artículo 47 de la Constitución Política de la Ciudad de México fue publicada el 9 de junio de 2021⁴⁶⁶. Más de 2 años después de vencido el plazo. El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México entró en funciones hasta el 1 de septiembre de 2021⁴⁶⁷.

4. El Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, previsto en el artículo 5, apartado A, numeral 6 de la constitución local, busca “garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas” y es el encargado de diseñar “las medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa que sean necesarias” a fin de eliminar las barreras que vulneran la dignidad de las personas, además de tener “a su cargo la determinación de principios y bases para la efectiva coordinación entre los Poderes de la Ciudad de México, los organismos constitucionales autónomos y las alcaldías, a fin de lograr la transversalización de programas, políticas públicas y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación”. Este sistema debía de contar con la ley que regulara su funcionamiento a más tardar el 30 de abril de 2019, por mandato del artículo octavo transitorio; sin embargo, la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México fue publicada hasta el 2 de diciembre de 2019 y entró en vigor en enero de 2020⁴⁶⁸, 8 meses después del vencimiento del plazo.

A juzgar por estos “botones de muestra”, *uno de los acontecimientos jurídicos más trascendentes de este siglo* no ha sido tomado en serio por el gobierno que debería implementarlo. Quizá si el mismo partido político que impulsó la reforma constitucional en 2016 hubiese conservado el poder político en 2018, la prioridad en la implementación de la CPCDMX sería diferente. Sin embargo, algo en lo que coincido con Cesar Astudillo es que como país “carecemos aún de aproximaciones

⁴⁶⁵ Artículo 47 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

⁴⁶⁶

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/1c71ceb5d564d1cf580b0e36e7de4802.pdf

⁴⁶⁷ <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/entidad/acerca-de>

⁴⁶⁸ https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_SIS_INT_DH_CDMX_02_12_2019.pdf

jurisprudenciales incluso en torno al significado y la posición jurídica de las Constituciones estatales dentro del ordenamiento nacional”⁴⁶⁹.

Aunque es cierto que se tiene cierta claridad gracias a las distintas sentencias que los controles de constitucionalidad en contra de constituciones locales han detonado, por ejemplo, que la CPEUM reconoce a las entidades federativas un espacio subconstitucional de libertad configurativa, lo cual autoriza a que cada congreso local legisle en su contexto y para su circunstancia, sin contradecir a la constitución general de la República; también es cierto que el “velo de ignorancia” sigue siendo profuso, por ejemplo, *¿qué contradice a la Constitución?*

El que la academia y la judicatura puedan darle una buena respuesta a esta pregunta ayudará a saber, entre otras cosas, cuál es la dirección que deberán tomar los congresos locales en las innovaciones que introduzcan en sus respectivos textos constitucionales. Hoy, la respuesta a esta pregunta no tiene márgenes claros. A veces las fronteras de lo que *contradice* o no a la constitución parecen ser más laxas, otras más constreñidas. Muestra de esto es el criterio adoptado por la mayoría de ministros en la acción de inconstitucionalidad 75/2015 promovida por la Procuraduría General de la República para solicitar la invalidez del artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial el 28 de julio de 2015, el cual fue retomado en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas. En la sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad 75/2015 la Corte sostuvo, esencialmente, “que el ejercicio de control sobre las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional ya está previsto y definido en la Constitución Federal y, por tanto, las entidades federativas no tienen competencia para **reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirlo**, máxime que dicha regulación podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una

⁴⁶⁹ Astudillo, César, *Los derechos y garantías de fuente local en la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Particular referencia a la carta de derechos de la Ciudad de México*, en *Cuestiones Constitucionales*, UNAM, 41, julio-diciembre 2019, p. 540.

de las entidades federativas”⁴⁷⁰. Criterio que es retomado en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y comentado en los respectivos votos particulares de los ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. De la lectura de estos votos particulares se desprende que sus autores tienen lecturas distintas de las implicaciones del criterio utilizado en la 75/2015. Por ejemplo, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena afirma:

“En mi voto particular expuse exhaustivamente como detrás de este razonamiento mayoritario de la “indisponibilidad” de los derechos humanos, se escondía una visión centralista del federalismo mexicano que no tiene cabida en nuestro régimen constitucional, precisamente por muchas de las razones que ahora se utilizan para validar la competencia de la Ciudad de México para ampliar el contenido de los derechos humanos o para reconocer nuevos”⁴⁷¹

y agrega,

“Tal como voté en la Acción de Inconstitucionalidad 75/2015, el mero reconocimiento de la competencia para ejercer un control difuso de constitucionalidad y/o convencionalidad en una norma secundaria no transgrede los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal; por el contrario, hace valer su contenido, al explicitar localmente la obligación de todas las autoridades jurisdiccionales para proteger los derechos humanos. Reitero, no hay en el texto constitucional una prohibición competencial para que las entidades federativas reconozcan normativamente la existencia del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”⁴⁷².

Como se ha mostrado a lo largo de esta tesis, el contenido normativo de los artículos 40, 41, 116, 122 y 124 de la CPEUM podría dar como resultado que no

⁴⁷⁰ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, página 359, párrafo 782.

⁴⁷¹ Voto particular del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, página 4, párrafo 7.

⁴⁷² *Ibidem*, página 36, párrafo 68.

exista coincidencia entre lo previsto por ésta y las constituciones locales⁴⁷³, lo cual es el caso de la CPCDMX. Y eso, contrario a lo que parece argumentar Manlio Fabio Casarín León, es una ventaja y no un defecto de nuestro federalismo. Una ventaja que no se explota a plenitud. Opinión, esta última, que es compartida por algunos integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es el caso del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena:

“La afirmación que hace la mayoría en relación a que los estados sí pueden definir los derechos humanos pero no ampliarlos no soporta un simple análisis lógico” (...) “Dicha decisión abona a la limitación, cada vez mayor, de la posibilidad de un constitucionalismo multi-nivel de protección de los derechos humanos, sensible a las preferencias mayoritarias en cada estado. Con este criterio, se limita a los estados oponerse a los derechos humanos y explorar nuevas formas de protección desde la creatividad de los procesos democráticos regionales. En otras palabras, se limita la posibilidad de encontrar en los estados laboratorios democráticos de experimentación, como se ha reconocido en la jurisprudencia americana, que produzcan experiencias de la mejor manera de proteger principios constitucionales, lo que paradójicamente se ha hecho en nombre del federalismo para garantizar una visión centralista cuyo único valor sea la certeza y uniformidad”⁴⁷⁴.

Todavía hay mucho por andar en la construcción de una teoría del constitucionalismo subnacional, con criterios coherentes y consistentes contruidos desde la judicatura. Pero mientras llegamos a eso, por el momento el mejor instrumento (por holístico, metódico y reciente) para responder a la pregunta *¿qué contradice a la Constitución?* es la sentencia a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017,

⁴⁷³ Cfr. Casarín León, Manlio Fabio, *El futuro del control constitucional local: comentarios a la contradicción de tesis 350/2009*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, IIJ, Num. 24, enero-junio 201, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5954/7895>

⁴⁷⁴ Voto concurrente del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 87/2015, correspondiente a la sesión del tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 30 de junio de 2016, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2015_87_Demanda.pdf

18/2017 Y 19/2017. En palabras de César Astudillo “La resolución representa el estudio más profundo que hasta ahora ha llevado a cabo sobre el significado de los catálogos de derechos humanos de las Constituciones estatales, su ámbito competencial, alcance e interpretación, y en torno a los instrumentos procesales de tutela jurisdiccional de dicha carta (...)”⁴⁷⁵.

2. La acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017

La CPCDMX fue impugnada, a través de acción de inconstitucionalidad, por el Partido MORENA, el Partido Nueva Alianza, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Y a través de controversia constitucional por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y el Senado. En palabras de la SCJN,

“En su conjunto, las impugnaciones plantean un gran número de temas o problemáticas individuales de interpretación constitucional referentes a muy diversos tópicos, empezando por la validez misma del proceso legislativo en que se aprobó la Constitución capitalina, pasando por temas electorales, de derechos humanos, mecanismos de protección y tutela de los mismos, federalismo, independencia del poder judicial, conformación de órganos de gobierno, entre muchos otros”⁴⁷⁶.

Para visibilizar con mayor facilidad los distintos promoventes de mecanismos de control de constitucional concentrado, aquí un resumen a partir de la tabla elaborada en 2017 por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez⁴⁷⁷:

Tabla 4

⁴⁷⁵ Astudillo, César, op. cit., p. 548.

⁴⁷⁶ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, página 3, párrafo 1.

⁴⁷⁷ Instituto Belisario Domínguez, Senado De La República, Temas Estratégicos No. 46, Las impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México , junio 2017, p. 5-6.

**Impugnaciones a la Constitución Política de la Ciudad de México
admitidas por la SCJN**

Fecha de admisión	Tipo	Promovente	Artículo(s) impugnado(s)	Argumentos legales
06/03/17	AI	MORENA	1 artículo: 29, y la composición del Constituyente.	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución de la CDMX no ha sido sometida al referéndum, lo cual es un paso necesario para que los propios ciudadanos la legitimen o rechacen. • La designación de los diputados constituyentes no respetó la cifra de 60 por voto directo, lo cual es una transgresión a las leyes electorales federales. • • El artículo 29 establece que de los 66 diputados que integrarán el Congreso local, serán electos 50% por mayoría relativa y 50% por la vía plurinominal, lo cual es una imposición política, toda vez que no se respeta el principio de 60%-40%, como ocurre en el Congreso federal y los estatales.
10/03/17	AI	CNDH	4 artículos: 33, 36, 48 y octavo transitorio.	<ul style="list-style-type: none"> • Se viola la Constitución federal y el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. • En los artículos impugnados, se estiman las siguientes violaciones: 1) obligación de respetar los derechos humanos; 2) derecho de acceso al sistema constitucional no jurisdiccional de protección; 3) tutela efectiva; 4) garantía de protección; 5) derecho de los servidores públicos a que su salario no sea disminuido; y, 6) principio de supremacía constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

10/03/17	AI	PGR	39 conceptos contenidos en el texto constitucional.	<ul style="list-style-type: none"> Hay conceptos que no son acordes con la Carta Magna federal, entre los que destacan: 1) la regulación de los derechos humanos a nivel local altera el sistema constitucional y convencional al que está sujeto el Estado mexicano; 2) se invaden facultades del Congreso de la Unión sobre procuración de justicia; justicia para adolescentes y ejecución de sanciones; aguas nacionales; salubridad; garantías de asociación; identidad; no discriminación e igualdad; libertad religiosa; secreto profesional para los periodistas; y, política exterior y laboral; 3) la revocación de mandato no es contemplada en la Constitución federal; y, 4) el matrimonio igualitario es un tema aún en debate en el Congreso de la Unión.
10/03/17	AI	Nueva Alianza	Artículos 53 y 54.	<ul style="list-style-type: none"> El cabildo de la Ciudad de México, órgano en el que participarán los alcaldes y el jefe de gobierno (art. 54), debe ser eliminado, mientras que las reglas para integrar las planillas de concejales de las alcaldías (art. 53) deben ser modificadas, pues ambos artículos implican una mayor burocracia e incrementan los gastos en nómina y otros recursos tanto para el gobierno local como para las alcaldías.
16/03/17	CC	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	12 artículos: 8, 9, 10, 11, 18, 35,36, 41, 42, 44, 45 y quinto transitorio.	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución de la CDMX invadió la esfera de competencia de la federación, al incluir en 12 artículos temas que son exclusivamente federales o que corresponden a leyes generales que se deben expedir. La Constitución de la CDMX no es más que una ley local, por lo que debe ser armónica y respetuosa con las disposiciones de la Constitución federal.

				<ul style="list-style-type: none"> Entre los temas más polémicos se encuentran: 1) se otorga al Congreso local la facultad de legislar materias que son atribución del Congreso de la Unión tales como ejecución de sanciones penales o reinserción social; y 2) se faculta a la Comisión de Derechos Humanos local para definir cuáles son violaciones graves a los derechos humanos, cuando se trata de una facultad reservada a la CNDH.
16/03/17	CC	Tribunal Superior de Justicia de la CDMX.	Dos artículos: 35 y 37.	<ul style="list-style-type: none"> Los artículos 35 (Consejo de la Judicatura) y 37 (Consejo Judicial Ciudadano) determinan que el primero estará conformado por 7 consejeros designados por el segundo, por lo que la participación de ciudadanos en la designación de funcionarios viola la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Ciudad de México. La capacidad de autodeterminación del Poder Judicial se ve mermada y se abren las puertas a la injerencia de particulares y personas ajenas al Tribunal.
22/03/17	CC	Senado de la República	Dos artículos: 8 y 9.	<ul style="list-style-type: none"> La Constitución de la CDMX invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión en materia de educación (art. 8) y salud (art. 9). Se permite a cualquier persona el uso médico y terapéutico del cannabis sativa, lo cual es atribución del Congreso de la Unión, y contrario a la Ley General de Salud. Las atribuciones educativas que se otorgan a las demarcaciones territoriales son exclusivas de la federación y contradicen la Ley General de Educación.

Ante la magnitud de la tarea que representaba analizar los distintos conceptos de invalidez, el Ministro Javier Laynez Potisek dividió su estudio en dos grupos. El 17 de agosto de 2017 el Pleno de la SCJN “resolvió un primer conjunto de impugnaciones relacionadas con el proceso legislativo (ya que, de ser fundadas, tendrían el potencial de invalidar toda la Constitución) y con temas electorales”⁴⁷⁸. El resultado fue el siguiente: se declararon parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, exclusivamente en la materia de las impugnaciones sobre el proceso legislativo y las relacionadas con la materia electoral; se sobreseyó la acción de inconstitucionalidad 15/2017, promovida por el Partido Político MORENA, en relación con los artículos 25, apartados C, numeral 1, y F, numeral 2, 29, apartado B, numeral 3, y 69, numeral 5, párrafos primero y tercero; se sobreseyó la acción de inconstitucionalidad 16/2017, promovida por el Partido Nueva Alianza, respecto de los artículos 5, 15, 17, 19, 42, 54 y 55; se reconoció la validez del proceso legislativo que le dio origen a la Constitución de la Ciudad de México; se declaró la validez de los artículos 29, apartados A, numeral 2, y B, numerales 1 y 2, inciso a), y 53, apartado A, numeral 3, y se declaró la invalidez de los artículos 27, apartado D, numeral 2, y 29, apartado B, numeral 3, en la porción normativa ‘para un sólo período consecutivo’, todos de la CPCDMX⁴⁷⁹. En ese primer bloque se desahogaron los temas planteados por MORENA y Nueva Alianza, por lo que las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y 16/2017 fueron completamente resueltas.

En su respectivo voto particular, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo hizo la siguiente clasificación de las líneas temáticas que sirvieron para resolver los conceptos de invalidez presentados por MORENA y Nueva Alianza, así como por el Procurador General de la República, agrupados en el primer bloque de discusión⁴⁸⁰:

Tabla 5

Temas	Normas Impugnadas	Acción y promovente
-------	-------------------	---------------------

⁴⁷⁸ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, página 4, párrafo 2.

⁴⁷⁹ Voto particular del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, pp. 1 y 2.

⁴⁸⁰ Voto particular del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, p. 2.

Tema 1 Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas.	Artículos 2, 4, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 52, 53, 57, 58 y 59	Acción 18/2017 Procurador General de la República
Tema 2 Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la actuación de la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.	Toda la Constitución	Acción 18/2017 Procurador General de la República
Tema 3 Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México.	Artículo: 29, apartado A, numeral 2, y B, numerales 2, inciso a) y 3	Acción 15/2017 Partido Morena
Tema 4 Régimen de elección de las Alcaldías.	Artículo: 53, apartado A, numeral 3	Acción 16/2017 Partido Nueva Alianza
Tema 5 Supuestos de Nulidad de elecciones.	Artículo: 27, apartado D, numeral 2	Acción 18/2017 Procurador General de la República
Tema 6 Reelección consecutiva de Diputados al Congreso de la Ciudad de México.	Artículo: 29, apartado B, numeral inciso 3):	Acción 18/2017 Procurador General de la República.

El resto de las impugnaciones presentadas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se discutieron en las sesiones del 20, 21, 23, 27, 28 y 30 de agosto y 3, 4 y 6 de septiembre 2018. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad restantes, la Corte ordenó el análisis de los distintos temas impugnados en 6 apartados: **Apartado A** ¿Puede la Ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos? **Apartado B** Impugnaciones relacionadas con invasión de competencias. **Apartado C** Impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores. **Apartado D** Impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos. **Apartado E** Impugnaciones relacionadas con la comisión de derechos humanos de la Ciudad de México. **Apartado F** Impugnaciones

relacionadas con el control constitucional en la ciudad de México. El resultado final de este análisis fue el siguiente:

“**PRIMERO.** Sin perjuicio de lo decidido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentencia de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 18/2017, promovida por la Procuraduría General de la República y 19/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **SEGUNDO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 18/2017, promovida por la Procuraduría General de la República respecto del artículo 35, apartado A, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos de la Sección V de la presente ejecutoria. **TERCERO.** Se desestima la acción de inconstitucionalidad 18/2017, respecto de la impugnación de los artículos 4, apartado A, numerales 1, en la porción normativa “generales”; 25, apartados A, numeral 5, en la porción normativa “y revocación de mandato”, G y H, numeral 3; 35, apartado E, numeral 2, párrafos primero, en la porción normativa “designados por el Consejo Judicial Ciudadano” y segundo, y 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público.”, de la Constitución Política de la Ciudad de México. **CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 3, numerales 1 y 2, 4, apartados A, numerales 1, en las porciones normativas “En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas” así como “y locales”; y 6, en las porciones normativas “Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad”, “favoreciendo en todo tiempo la protección más

amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a” y “esta Constitución”, B, numerales 1 y 3; 6, apartados A, numeral 2, en la porción normativa “La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna” -al tenor de la interpretación conforme contenida en la Sección VI, Apartado B, Subapartado 3 de esta sentencia-, C, numerales 1 y 2, D, numeral 2, E, F, e I; 7, apartado C, numeral 2; 8, apartado C; 9, apartados D, numeral 7 y F, numeral 3, en la porción normativa “Es inalienable, inembargable, irrenunciable”; 10, apartado B -al tenor de la interpretación conforme contenida en la Sección VI, Apartado B, Subapartado 10 de esta sentencia-; 11, apartados I y P; 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero –con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto de esta ejecutoria–; 20, numerales 2, 7 y 10; 21, apartado D, fracción I, inciso a); 29, apartado D, inciso q); 30, numeral 7 -en la inteligencia de que éste último se refiere al sistema precisado en el inciso p) del apartado D del referido artículo 29-; 36, apartados B, numerales 1, inciso c), y 3, y D, numerales 1, 2 y 3; 42, apartado C, numeral 3, en la porción normativa “y justicia cívica”; 44, apartado A, numeral 5; 46, apartado A, párrafo primero, inciso f); 48, numeral 4, inciso b); 51, numeral 3; 69, numerales 3 y 6 -con las salvedades precisadas en el punto resolutivo quinto de esta ejecutoria-; así como de los artículos transitorios quinto y octavo, párrafo primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos de la Sección VI, Apartados A, B, subapartados 1) al 10), C, subapartados 2) al 6) y 8), D, subapartados 1) al 3), 5) y 6), E, subapartado 2), y F, subapartados 1) y 2), de este fallo. **QUINTO.** Se declara la invalidez de los artículos 4, apartado A, numerales 1, en la porción normativa “Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.” y 6, en las porciones normativas “y convencionalidad”, “la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en”, así como “y las leyes que de ella emanen.”; 11, apartado L, párrafo segundo; 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en las porciones normativas “arqueológicos” así como “y paleontológicos”; 32, apartado C, numeral 1, inciso m); 33, numeral 1, en la porción normativa “Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano”; 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa “de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”; 36, apartado B, numeral 4; 44, apartados A, numeral 3, en la porción normativa “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.” y B, numeral 1, incisos a), del c) al h) y o); 45, apartado B; 48, numeral 4, inciso e), y 69, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete y, en vía de consecuencia, la del artículo 69, numerales 2, en la porción normativa “Una vez admitidas”, 3, en la porción normativa “admitidas”, 4, en la porción normativa “admitidas” y 6, en la porción normativa “serán admitidas de inmediato para su discusión y”, del citado ordenamiento; en términos de las Secciones VI, Apartados B, subapartados 8) y 11), C, subapartados 2), 6) y 7), D, subapartado 4), E, subapartado 3), y F, subapartado 1), y VII; y para los efectos precisados en la Sección VII de este fallo”.

A lo largo de 6 apartados, la SCJN analiza y juzga si la CPEUM fue violada por la CPCDMX.

2.1 Apartado A ¿Puede la Ciudad de México ampliar derechos humanos y reconocer derechos nuevos?

Para poder responder el primer concepto de invalidez formulado por la Procuraduría General de la República, entre otros, la SCJN reconoce que nuestro

federalismo faculta a las entidades federativas para ampliar los derechos humanos que forman el parámetro de regularidad constitucional. También reconoce que nuestro federalismo autoriza a las entidades federativas para crear nuevos derechos. Ante esta facultad de los congresos locales, la SCJN se pregunta, ¿cuáles son los límites específicos al ejercicio de dicha facultad normativa? La respuesta a esta pregunta es: mientras no signifique una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adelante. En palabras de la SCJN: “es una cuestión zanjada que si una disposición federal, local o municipal vulnera los derechos humanos del parámetro, o condiciona de algún modo la vigencia de los mismos en el orden respectivo, ello acarrea inevitablemente su invalidez”⁴⁸¹. Por supuesto, tiene el cuidado de aclarar que “no toda norma general de carácter secundario que esté relacionada con los derechos humanos altera o vulnera por ese simple hecho el parámetro de regularidad constitucional y debe ser invalidada”⁴⁸². Dicho de otra forma, el límite para las entidades federativas en relación con su facultad de ampliar o crear derechos humanos es que no se “altere su núcleo o contenido esencial”⁴⁸³.

Ahora bien, ¿qué sucede si se trata de un derecho nuevo que no tiene referente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal suerte que su “violación” fuese, aparentemente, imposible. Piénsese por un segundo en el supuesto ficticio de que la entidad federativa “x” incluyera en su constitución subnacional *el derecho humano a viajar en el tiempo*. Este derecho no existe en la Constitución General de la República, ¿cómo podría violarlo la entidad federativa “x”?⁴⁸⁴ Si se trata de un derecho nuevo, es decir que no forma parte del parámetro de regularidad constitucional, éste será válido en tanto “no se oponga a los estándares mínimos que representan los derechos humanos que sí están reconocidos por la Constitución Federal y/o

⁴⁸¹ *Ibidem*, página 16, párrafo 28.

⁴⁸² *Idem*.

⁴⁸³ *Ibidem*, página 25, párrafo 46.

⁴⁸⁴ Tómese en cuenta que, si bien el ejemplo es fantasioso, el escenario sobre el que está construido no es descabellado. Ya hemos listado una serie de derechos humanos que “aparecieron” primero en las constituciones subnacionales mucha antes que en la Constitución General de la República.

los tratados internacionales”⁴⁸⁵. En palabras de la Corte, “si ese nuevo derecho “humano” transgrediera de cualquier modo el núcleo o contenido esencial de algún derecho fundamental del parámetro, entonces su creación sí representaría una alteración del parámetro y necesariamente tendría que declararse su invalidez”⁴⁸⁶. Por supuesto, un nuevo derecho no es sinónimo de modificación, vulneración o alteración del parámetro de regularidad constitucional, por lo que “debe revisarse caso por caso y no de manera genérica o en abstracto”⁴⁸⁷.

Como se muestra en esta tesis, particularmente en la TABLA 1, las entidades federativas han aportado, en diversas ocasiones, innovaciones al ordenamiento jurídico mexicano. Desde el juicio de amparo hasta mecanismos de democracia participativa, pasando por el reconocimiento del derecho de voto a las mujeres, las entidades federativas, gracias al pacto federal, han servido en numerosas ocasiones como mesas de experimentación donde los fracasos son contenidos y los éxitos son replicados a todo el país, en beneficio de la ciudadanía. La uniformidad no es consustancial a una república federal, la diversidad sí. Coincido con la SCJN cuando afirma que

“los múltiples ejemplos de actividad normativa en derechos humanos a nivel de las entidades federativas desde tiempo antes de junio de dos mil once son un indicador clave en el sentido de que los continuos cambios relacionados con los derechos fundamentales en México se han entendido como medios para empoderar a las personas involucrando también a los niveles más inmediatos de gobierno y, por consiguiente, como mecanismos para fomentar la interpretación de los derechos fundamentales en su contexto y en función de las necesidades locales”⁴⁸⁸.

El punto de partida de la SCJN, construido a base de sentencias de control de constitucionalidad desde que se reformó integralmente la Constitución de Veracruz en el año 2000, reconoce que nuestro federalismo admite la facultad de

⁴⁸⁵ *Ibidem*, página 26, párrafo 47.

⁴⁸⁶ *Idem*.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, página 27, párrafo 49.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, página 58, párrafo 98.

las entidades federativas para encontrar soluciones locales a problemas locales, incluso si eso implica ampliar los derechos humanos incluidos en el llamado parámetro de regularidad constitucional o, de plano, la facultad crear derechos humanos. Todo con el cuidado de no violentar el pacto federal o la Constitución General de la República. En palabras de la SCJN:

“la diferenciación regional de algunos derechos humanos permite ampliar el nivel de goce y ejercicio de un derecho humano en específico frente a otros que en principio tengan la misma jerarquía y validez, pero cuya ampliación sea menos factible en función del contexto de la entidad federativa. Esto no significa en modo alguno que los otros derechos humanos dejen de tener vigencia o que deban descuidarse por las autoridades, pues el nivel alcanzado ya es obligatorio. Significa más bien que en la medida en que una entidad federativa tenga la capacidad de desarrollar nuevas y mejores formas de garantizar un derecho humano, puede incorporarlas a su normativa local y potenciar el ejercicio del mismo para beneficiar a los habitantes de la entidad. Si bien el resto de los derechos se mantendrán en sus niveles anteriores, el beneficio obtenido en ese derecho humano en específico se traduce en una mejora en general para los derechos humanos en la entidad federativa”⁴⁸⁹.

2.1.1. Autonomía y soberanía

Una vez que se ha reconocido con claridad que las entidades federativas soberanas pueden, dentro de ciertos parámetros, ampliar y crear⁴⁹⁰ derechos en sus respectivas constituciones, una pregunta pertinente,

⁴⁸⁹ *Ibidem*, página 66, párrafo 112.

⁴⁹⁰ En relación con la discusión de si los derechos humanos son creados por el Estado o simplemente reconocidos por él, es pertinente reproducir este párrafo de la Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017: “Aclaremos desde ahora que no pretendemos adentrarnos hoy en la interesante pero interminable discusión filosófica y doctrinaria acerca de si los derechos humanos realmente pueden ser “creados” por el derecho positivo o si, en cambio, dada su

planteada por la propia SCJN es, “¿puede hacerlo también la Ciudad de México en su carácter de entidad federativa “autónoma” y sede de los Poderes de la Unión?”⁴⁹¹. La respuesta que la Corte le dio a esta pregunta fue, convenientemente, fácil. Se limitó a afirmar que distinguir, en este contexto, entre autonomía y soberanía era “prácticamente irrelevante”⁴⁹², en el mejor de los casos, cuando no “intranscendente”⁴⁹³. ¿Por qué afirma esto la SCJN? En sus propias palabras, porque “Desentrañar el significado de ambas categorías resultaría un ejercicio teórico o doctrinario que estimamos poco abonaría a la solución de la interrogante constitucional que nos ocupa”⁴⁹⁴. Por supuesto, con esto la SCJN no afirma que las diferencias entre la Ciudad de México (autónoma) y las entidades federativas (soberanas) son inexistentes, simplemente precisa que esas diferencias no impiden extender a la CPCDMX los espacios de libertad configurativa reconocidos al resto de las constituciones subnacionales. ¿Cuáles son esas diferencias, *prácticamente irrelevantes* para determinar los límites al ámbito de atribuciones de la constitución política capitalina, entre la Ciudad de México y el resto de las entidades subnacionales? A diferencia del resto de las entidades federativas mexicanas, la Ciudad de México: 1. Es capital del país. 2. Sede de los poderes federales⁴⁹⁵. 3. Está obligada a garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales⁴⁹⁶ en ella asentados. 3. Necesita la autorización del Congreso de la Unión para incluir montos de endeudamiento en su Ley de Ingresos⁴⁹⁷. 4. Tiene una hacienda pública unitaria⁴⁹⁸. 5. No tiene municipios, sino alcaldías, como base de su división territorial para efectos de su organización político-administrativa⁴⁹⁹. 6. Tiene derecho a que la

preexistencia al orden constitucional, únicamente pueden ser “reconocidos” por aquél. Dicha cuestión no es esencial para determinar hoy si la Ciudad de México tiene atribuciones constitucionales para establecer un catálogo de derechos humanos a nivel local”. *Ibidem*, página 11, párrafo 22.

⁴⁹¹ *Ibidem*, página 11, párrafo 22.

⁴⁹² *Ibidem*, página 70, párrafo 118 y página 89, párrafo 145.

⁴⁹³ *Ibidem*, página 70, párrafo 119 y página 253, párrafo 530.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, página 70, párrafo 120.

⁴⁹⁵ Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁹⁶ Artículo 122, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁹⁷ Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁹⁸ Artículo 122, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁹⁹ Artículo 122, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cámara de Diputados federal determine los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital (fondo de capitalidad)⁵⁰⁰. Además, el Ejecutivo Federal puede remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública en la Ciudad de México⁵⁰¹ y el Congreso de la Unión tiene la facultad de aprobar las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes de la Ciudad de México, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que la CPEUM confiere a los Poderes de la Unión⁵⁰².

Al ser la capital del país y tener dentro de su territorio la sede de los poderes federales, existen diferencias jurídicas constitucionales entre la Ciudad de México y el resto de las entidades federativas. Dicha decisión política da como resultado que la primera goce de *autonomía*, mientras que las segundas de *soberanía*. Pero la Corte determinó, acertadamente, que esta diferencia no es relevante en lo que respecta a su capacidad de autogobierno. Lo anterior implica, entre otras cosas, que su constitución subnacional puede establecer derechos humanos y sus mecanismos de protección, así como instituciones políticas acordes a su propia realidad, sin violar la Constitución General de la República. En palabras de la SCJN,

“Si bien la Ciudad de México mantiene hoy algunas diferencias con los estados de la República, éstas son justo las que el Constituyente Federal ha considerado el mínimo indispensable para garantizar que la entidad federativa funcione adecuadamente como Capital de la República y sede de los Poderes de la Unión. Aquéllas no tienen que ver, en cambio, con tratar distinto a los habitantes de la Capital, ni con reconocerles

⁵⁰⁰ *Idem.*

⁵⁰¹ Artículo 122, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁰² *Idem.*

menos capacidad de autogobierno que a los del resto de las entidades federativas”⁵⁰³.

La SCJN no analiza los conceptos de *soberanía* y *autonomía* en el contexto político. No se pregunta de dónde vienen, en qué consisten, cuáles son sus límites. No lo hace y no lo necesita (y probablemente no lo sabe⁵⁰⁴). Solo se limita a aclarar que “la llamada “soberanía” de los Estados llega a o se extiende hasta el punto en que se ubican los límites, principios y reglas que les impone la CPEUM. De igual forma y tratándose de la Ciudad de México, su “autonomía” alcanza hasta los límites, principios y reglas aplicables en general a las entidades federativas, “sumados a aquellos que se le establecieron en particular en su calidad de capital nacional y sede de los poderes federales”⁵⁰⁵. Este reconocimiento facultó a la ACCDMX a incluir en la Constitución Capitalina “un extenso catálogo de derechos que califica como “derechos humanos””⁵⁰⁶, incluso algunos que “a simple vista no tienen un equivalente en el parámetro de regularidad constitucional”⁵⁰⁷.

⁵⁰³ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, página 85, párrafo 137.

⁵⁰⁴ Para conocer una tesis donde la Suprema Corte de Justicia utiliza los conceptos de *soberanía* y *autonomía* en el contexto político, sin entrar al estudio de cada uno de ellos y, probablemente, haciendo un uso incorrecto de ellos (¿un régimen autónomo puede ejercer un poder soberano?) *cfr.* Tesis 2a. CXXVII/2010 con número de registro 163197, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1471 CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. EN LO QUE TOCA A SUS REGÍMENES INTERNOS SON NORMAS AUTÓNOMAS RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si se toma en cuenta que las constituciones locales constituyen cuerpos normativos dictados por los estados de la Federación en ejercicio de su autonomía y soberanía interior, es dable considerar sus preceptos como normas autónomas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos materiales y formales, por lo que ve al régimen interior de los estados, por ser parte de un ordenamiento fundamental dentro de la entidad federativa donde fue emitido. Lo anterior es así, porque la Constitución Federal, al consignar en su artículo 40 la forma de gobierno del pueblo mexicano, señala que es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano, en términos de su artículo 41, establece 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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Ley Suprema y por las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local.

⁵⁰⁵ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, página 78, párrafo 129.

⁵⁰⁶ *Ibidem*, página 10, párrafo 19.

⁵⁰⁷ *Idem*.

En resumen, al analizar el pacto federal de los Estados Unidos Mexicanos, la evolución política de la Ciudad de México y sus propias resoluciones respecto el parámetro de regularidad constitucional, La SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, concluyó que la Ciudad de México puede “al igual que el resto de los estados de la República, reconocer, conceptualizar, matizar, ampliar, desarrollar o incluso crear derechos humanos, así como establecer principios relacionados con ellos, siempre y cuando esto no contradiga el parámetro de regularidad constitucional. En relación con el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, la Capital no tiene diferencia sustancial con los Estados”⁵⁰⁸. Es con este razonamiento que la SCJN reconoció la validez del artículo 3, numerales 1 y 2, de la CPCDMX, así como la facultad de la Ciudad de México para ampliar derechos humanos y crear derechos nuevos.

2.2 Apartado B impugnaciones relacionadas con invasión de competencias

Para poder responder los conceptos de invalidez relacionados con la invasión de facultades propias del ámbito federal que, presuntamente, actualiza la CPCDMX, la SCJN tomó nota en este apartado de la transformación que el pacto federal mexicano ha experimentado en las últimas décadas. Nuestro tribunal constitucional reconoce que, en un inicio, el pacto federal mexicano era más sencillo y que la simple cláusula residual contenida en el artículo 124 constitucional era suficiente para explicar gran parte de la distribución de competencias entre ámbitos de gobierno. La Corte reconoce que “hoy tenemos un federalismo que ya no sólo se rige por el binomio de facultades expresas residuales y las muy contadas competencias concurrentes o coincidentes, sino que se han adoptado toda una serie de sistemas de distribución de facultades con reglas, principios, tipologías y

⁵⁰⁸ *Ibidem*, página 90, párrafo 146.

mecanismos de muy distinta naturaleza y complejidad”⁵⁰⁹, producto de una falta de técnica legislativa del legislador, a la cual evita hacer mención el juez constitucional, y mucho menos enmendar vía interpretación. En palabras de la SCJN, “A lo largo de las últimas décadas el federalismo mexicano se ha transformado en un sistema sumamente complejo que ha abandonado lo que podríamos llamar un principio de orden o sistematización que anteriormente facilitaba la identificación de reglas más o menos claras para la asignación de competencias a los niveles de poder público en nuestro país”⁵¹⁰. Sin embargo, la misma SCJN concluyó que la ACCDMX no rebasó, en términos generales, la frontera de sus atribuciones.

Es oportuno señalar que, desafortunadamente, la SCJN aborda de manera tangencial, incompleta y sin rigurosidad (algo muy parecido a la manera en la que aborda las diferencias entre *soberanía* y *autonomía*) la categorización de la distribución de facultades dentro del pacto federal mexicano. Básicamente se limita a enumerar las distintas maneras en las que la Constitución General de la República distribuye materias entre los distintos ámbitos de gobierno. A saber: facultades expresas (por ejemplo, aquellas contenidas en el artículo 73 de la CPEUM); implícitas (las que encuentran su fundamento en la fracción XXXI del artículo 73 de la CPEUM); residuales (las que encuentran su fundamento en el artículo 124 de la CPEUM), y prohibiciones absolutas (por ejemplo, aquellas contenidas en el artículo 117 de la CPEUM). Pero a la enumeración realizada por la SCJN también se agregan, según los párrafos 174 a 181 de la citada sentencia, entradas como “materias concurrentes de primera generación” (por ejemplo educación, salubridad general, asentamientos humanos y equilibrio ecológico, “en las que el Constituyente Permanente ordenó al Congreso de la Unión emitir una ley distributiva, estableciendo con claridad las atribuciones específicas que le corresponderán a cada uno de los niveles (sic) involucrados y en función del objetivo constitucionalmente buscado”⁵¹¹); materias de coordinación (por ejemplo fiscal, seguridad pública, protección civil y cultura); legislación única (por ejemplo en materia laboral, procedimiento penal, ejecución de penas, mecanismos alternativos

⁵⁰⁹ *Ibidem*, página 98, párrafo 173.

⁵¹⁰ *Ibidem*, página 98, párrafo 172.

⁵¹¹ *Ibidem*, página 99, párrafo 175.

de solución de controversias penales, justicia penal para adolescentes, procesal civil y procesal familiar); legislación única, distributiva y de coordinación (por ejemplo secuestro, desaparición forzada de personas, trata, tortura y delitos electorales); sistemas nacionales con leyes generales aplicables en todos los ámbitos de gobierno (por ejemplo en materia de transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción), y legislación de armonización u homologación (por ejemplo en materia de contabilidad gubernamental, disciplina financiera, archivos, registros públicos y civiles, mejora regulatoria y justicia cívica e itinerante). A lo anterior hay que sumarle también las atribuciones compartidas. “Es decir, aquellas en las que tanto la Federación como las entidades cuentan con competencia sin que exista instrucción constitucional de concurrencia, coordinación, o armonización, que como se observa, cada vez son más reducidas. Tal es el caso, por ejemplo, del establecimiento de delitos o de la legislación orgánica de cada nivel (sic) de gobierno”⁵¹².

Esta enunciación, aclara la SCJN⁵¹³, no pretende ser exhaustiva. Lo que no aclara es el porqué de esa ausencia de exhaustividad. Tampoco explica las categorías de su listado enunciativo ¿Cuál es la diferencia entre la *legislación de armonización u homologación* y las leyes generales? ¿O la diferencia entre *sistemas nacionales con leyes generales* y las leyes generales? ¿Existen las *materias concurrentes* de segunda o tercera generación? ¿Cuál es la diferencia entre ellas y las de *primera generación*? ¿Cuál es su criterio para clasificarlas? ¿Cómo se interceptan las “generaciones” de la *concurrencia* con las variantes que la propia SCJN ha identificado a saber,

⁵¹² *Ibidem*, página 100, párrafo 181.

⁵¹³ *Ibidem*, página 100, párrafo 182.

*normativa*⁵¹⁴, *operativa*⁵¹⁵ y *de planeación*⁵¹⁶, a las que la Corte se refiere en el párrafo 209 de la misma sentencia? ¿Qué diferencia hay entre la *legislación única* y la *legislación única, distributiva y de coordinación*? ¿Por qué en esta sentencia considera las materias de *seguridad pública y protección civil* en la entrada de *coordinación*, pero en la jurisprudencia P./J. 142/2001 las coloca en *conurrencia*⁵¹⁷? ¿Es indistinto? ¿*Coordinación* es una especie de *conurrencia*? ¿Cuál es la diferencia entre *legislación única* y *facultades expresas* del ámbito federal? ¿Es indistinto hablar de *materias* y *facultades*? Es cierto, nuestro sistema federal es muy complejo. Parte de la complejidad también radica en que el máximo tribunal constitucional de nuestro país no es consistente, ni metódico, ni exhaustivo a la hora de realizar la taxonomía de la distribución de facultades entre ámbitos de gobierno. Por ejemplo, en el párrafo 183 de la citada sentencia afirma que para resolver un conflicto de competencias en nuestro modelo federal el intérprete constitucional debe tomar en cuenta varios factores o elementos, y cómo primer paso éstos deben de presentarse “en un número importante de materias o

⁵¹⁴ Se desprende de la controversia constitucional 94/2009, en la cual la Corte tuvo que determinar si los artículos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, impugnados por el Municipio de San Pedro Garza García violan la facultad concurrente del Municipio en materia de asentamientos humanos. Para saber más *cfr.* https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2016-12/TP-310311-JRCD-094_0.pdf

⁵¹⁵ Se desprende de la controversia constitucional 54/2009, promovida por el estado de Jalisco en contra de la modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. Para saber más *cfr.* [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cronicas_pleno_salas/documento/2016-11/cr-270510-SSAA-](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cronicas_pleno_salas/documento/2016-11/cr-270510-SSAA-pildora_0.pdf#:~:text=El%20asunto%20que%20se%20suscit%C3%B3%20al%20respecto%20y,su%20importancia%20jur%C3%ADdica%20y%20social%20en%20nuestro%20pa%C3%ADs.)

[pildora_0.pdf#:~:text=El%20asunto%20que%20se%20suscit%C3%B3%20al%20respecto%20y,su%20importancia%20jur%C3%ADdica%20y%20social%20en%20nuestro%20pa%C3%ADs.](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cronicas_pleno_salas/documento/2016-11/cr-270510-SSAA-pildora_0.pdf#:~:text=El%20asunto%20que%20se%20suscit%C3%B3%20al%20respecto%20y,su%20importancia%20jur%C3%ADdica%20y%20social%20en%20nuestro%20pa%C3%ADs.)

⁵¹⁶ Se desprende de la controversia constitucional 31/2010, promovida por el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, en contra del oficio número SEDUMA/DS/SDUYV/DDU/615/2010, de 13 de mayo de 2010, emitido por el secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo; la orden de no publicar en el Periódico Oficial de la entidad, el acta de la 35 sesión ordinaria de Cabildo, así como en contra de la omisión de publicar en el Periódico Oficial de la entidad el acta de la 35 sesión ordinaria de Cabildo. Para saber más *cfr.* https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/pl20110405.pdf

⁵¹⁷ *Cfr.* Jurisprudencia P./J. 142/2001, difundida en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES", número de registro 187982.

facultades”⁵¹⁸. Si un número importante de materias o facultades es 3, entonces sí tiene sentido la categoría *sistemas nacionales con leyes generales*, enunciada por la sentencia en su párrafo 179, de lo contrario, ¿por qué no ceñirse a la categoría *facultades concurrentes* utilizada en la jurisprudencia P./J. 142/2001? Quizá la tarea rebaza al tribunal constitucional y por eso agrega, “En pocas palabras, la labor del intérprete de nuestro federalismo no es sencilla”⁵¹⁹. En todo caso, dice la SCJN, “la única constante en las múltiples reformas constitucionales que han configurado nuestro actual sistema federal ha sido la creciente participación o intervención de la Federación en ámbitos de regulación que inicialmente se consideraban reservados a las entidades federativas o que eran compartidos”⁵²⁰. Tiene razón.

¿La Constitución de la Ciudad de México invade competencias del gobierno federal? No se puede saber de manera genérica, hay que ir caso por caso. Afortunadamente para la ACCDMX, “las entidades federativas gozan de una muy fuerte presunción de contar con competencias legislativas o normativas en temas de derechos humanos”⁵²¹, por lo que al impugnar el contenido normativo de la constitución subnacional de la capital del país, los sujetos procesales deben destruir dicha presunción con “argumentos que se desprendan de los contenidos normativos positivos –ya sea constitucionales o legales–, en relación con los procesos de reforma constitucional correspondientes y las características propias de la materia de que se trate, incluyendo sus finalidades y objetivos, así como el modelo, esquema o categoría adoptada para su regulación”⁵²². Las reglas competenciales no deben de ser violadas por la CPCDMX. Si ésta incluye un contenido normativo que es facultad exclusiva de la federación, dicho contenido debe de ser invalidado. Sin embargo, si existe espacio para la interpretación en razón de que la regla competencial aplicable no es ni clara ni contundente, entonces se impondrá una deferencia en favor de la Ciudad.

⁵¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, página 100, párrafo 183.

⁵¹⁹ *Idem*.

⁵²⁰ *Ibidem*, página 100, párrafo 182.

⁵²¹ *Ibidem*, página 103, párrafo 190.

⁵²² *Idem*.

“Ello es resultado de la fórmula de atribuciones residuales en su favor prevista en el artículo 124 de la Constitución Federal y de su interpretación sistemática con los artículos 40, que ordena la forma de gobierno federal”⁵²³. En otras palabras, aunque genéricamente la Ciudad de México, al igual que el resto de las entidades federativas, cuenta con la facultad de ampliar la protección a los derechos humanos, o incluso crearlos, también cabe la posibilidad de que el llamado Constituyente Permanente reserve sin lugar a dudas la materia “x” al ámbito federal, cancelando en este caso la posibilidad de que se legisle en el ámbito subnacional, ya que deberá respetarse la asignación competencial. Si fuese este el caso de los artículos impugnados a través de la citada acción de inconstitucionalidad, la SCJN tendría que otorgarle la razón a los promoventes. En conclusión, la SCJN afirma que

“las explicaciones anteriores ponen de manifiesto la imposibilidad de establecer criterios generales que permitan una metodología de análisis única o transversal a las diversas situaciones que son objeto de regulación estatal. Por el contrario, todo estudio competencial debe partir de las previsiones constitucionales siendo además indispensable realizarse de manera casuística, esto es, debe analizarse cada caso concreto en función del texto constitucional, los objetivos que le dieron origen y el reparto competencial que se haya desarrollado en cada legislación, teniendo siempre en mente que –se insiste– los principios, pautas interpretativas o reglas que deriven de una determinada materia sujeta a coparticipación, no serán necesariamente aplicables en otra”⁵²⁴. Con este criterio en mente (o mejor dicho, con esta ausencia de criterio⁵²⁵) es como la SCJN realiza el estudio de las impugnaciones relacionadas con invasión de competencias y una a una va otorgándole la razón a la ACCDMX.

⁵²³ *Ibidem*, página 104, párrafo 192.

⁵²⁴ *Ibidem*, página 107, párrafo 199.

⁵²⁵ En el párrafo 208, página 110, de la sentencia en comento la SCJN lo dice con toda claridad: “(...) no es posible establecer un criterio, principio o estándar que de manera uniforme y genérica permita definir siempre y en todos los casos de concurrencia cuáles atribuciones corresponden a la Federación, cuáles a las entidades federativas y cuáles a los municipios, pues no todas las materias concurrentes operan de la misma manera.”

Respecto el *uso medicinal de la cannabis* se reconoció la **validez** del artículo 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio⁵²⁶. Respecto a los *derechos sexuales y reproductivos* determinó que “el examen sobre una posible invasión de competencias sólo se podrá emprender cuando la Ciudad de México legisle o establezca las políticas que estime pertinentes, pero no antes y de manera abstracta”⁵²⁷. Respecto a la *violación al derecho a la educación y las libertades de conciencia y religión* se reconoció la **validez** del artículo 6, apartados E y F⁵²⁸. Respecto el *derecho a una muerte digna* se reconoció la **validez** de la porción normativa “La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna”, del artículo 6, apartado A, numeral 2⁵²⁹. Respecto la *justicia cívica* se reconoció la **validez** de la porción normativa “y justicia cívica” del artículo 42, apartado C, numeral 3⁵³⁰. Respecto a los *derechos de migrantes* se reconoció la **validez** constitucional del artículo 11, apartado I⁵³¹. Respecto la *celebración de tratados internacionales y política exterior* se reconoció la **validez** constitucional del artículo 20, numerales 2, 7 y 10⁵³². Respecto el *derecho al agua* se reconoció la **validez** constitucional de la porción normativa “es inalienable, inembargable, irrenunciable” del artículo 9, apartado F, numeral 3⁵³³. Respecto el *patrimonio de la Ciudad* se reconoció la **validez** constitucional del artículo 18, Apartado A, numeral 3, párrafo primero, con excepción de las porciones normativas que establecen “arqueológicos” y “paleontológicos”, las cuales son **inconstitucionales**⁵³⁴. Respecto *ciencia y tecnología* se reconoció la **validez** constitucional del artículo 8, apartado C⁵³⁵. Respecto *derechos laborales* se reconoció la **validez** constitucional del artículo 10,

⁵²⁶ *Ibidem*, página 117, párrafo 223.

⁵²⁷ *Ibidem*, página 130, párrafo 255.

⁵²⁸ *Ibidem*, página 138, párrafo 274.

⁵²⁹ *Ibidem*, página 146, párrafo 297.

⁵³⁰ *Ibidem*, página 151, párrafo 312.

⁵³¹ *Ibidem*, página 157, párrafo 325.

⁵³² *Ibidem*, página 165, párrafo 353.

⁵³³ *Ibidem*, página 176, párrafo 376.

⁵³⁴ *Ibidem*, página 188, párrafo 401.

⁵³⁵ *Ibidem*, página 198, párrafo 419.

apartado B⁵³⁶. Respecto las *impugnaciones relacionadas con la materia procesal penal* se **desestimó** la acción en relación con la porción normativa: “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público” y se **invalidó** la porción normativa: “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”, ambas del artículo 44, apartado A, numeral 3⁵³⁷. Todos de la Constitución de la Ciudad de México. En coherencia con lo anterior, se declaró la **invalidez** del artículo 44, Apartado B, numeral 1, incisos a), c), d), e), f), g), h) y o)⁵³⁸. Respecto la *ejecución de penas y reinserción social* se declaró la **invalidez** de los artículos 11, apartado L, párrafo segundo, y 45, apartado B, numerales 1 al 6⁵³⁹, y finalmente, respecto la *justicia para adolescentes* se declaró la **invalidez** del artículo 45, apartado B, numeral 7⁵⁴⁰. Todos de la Constitución de la Ciudad de México. Como puede verse, el trabajo de la ACCDMX impugnado en este apartado resultó vencedor en una proporción de 2 a 1.

2.3. Apartado C impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México respecto a su régimen y organización interiores

En los apartados A y B de la sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, la SCJN dejó en claro que cuando se trata de ampliar los derechos humanos contemplados en el parámetro de regularidad constitucional o de crear nuevos derechos humanos, las entidades subnacionales están facultadas para ello, de acuerdo con nuestro pacto federal. También dejó en claro que, en este contexto, no había ninguna diferencia relevante entre la *soberanía* de las entidades federativas y la *autonomía* de la Ciudad de México. En palabras de la SCJN, “en principio todas las atribuciones que tienen los estados de la Federación también las tiene la Ciudad

⁵³⁶ *Ibidem*, página 212, párrafo 433.

⁵³⁷ *Ibidem*, página 219, párrafo 449.

⁵³⁸ *Ibidem*, página 222, párrafo 456.

⁵³⁹ *Ibidem*, página 229, párrafo 470.

⁵⁴⁰ *Ibidem*, página 232, párrafo 477.

de México”⁵⁴¹. Ahora, en este apartado, la SCJN llega a una conclusión similar respecto de los límites aplicables a la libertad configurativa de entidades subnacionales. Los estados de la República y la Ciudad de México reciben el mismo trato constitucional en lo que se refiere a los límites que tienen para tomar sus respectivas decisiones políticas locales. Dicho de otra manera, el que la Ciudad de México sea *autónoma* “no preconfigura una condición o estatus jurídico que *per se* implique una mayor o menor libertad para organizarse como mejor le convenga atendiendo a sus necesidades y contextos políticos, sociales, económicos y culturales”⁵⁴². Ambos, Ciudad de México y estados, tienen “un mandato para estructurar su régimen interno en su propia Constitución”⁵⁴³. Aquella el artículo 122 y los estados de República en el artículo 116 de la Constitución General de la República. Es así que, desde el punto de vista histórico, político y jurídico resulta claro que, mientras las entidades subnacionales no violen el pacto federal y, con ello, transgredan lo establecido por la Constitución General de la República, el límite de las constituciones locales es la capacidad de los congresos locales para pactar mecanismos, figuras e instituciones para ejercer la soberanía de sus representados. En palabras de nuestro máximo tribunal constitucional,

“Al decidir el Constituyente Permanente que México sería un estado federal, dio cabida a la diversidad regional, cultural, política y social del país. Por ello, las constituciones locales son para el orden jurídico de cada entidad federativa, salvaguarda de los derechos y libertades de sus habitantes (...). Por tanto, no son tan sólo copias calca del pacto federal sino (...) particulares expresiones de la soberanía de la Nación que reside en el pueblo y que cada entidad federativa decide consagrar”⁵⁴⁴.

Una vez salvaguardada la Constitución General de la República, las decisiones emanadas de las entidades federativas son soberanas (o por lo

⁵⁴¹ *Ibidem*, página 233, párrafo 479.

⁵⁴² *Ibidem*, página 233, párrafo 480.

⁵⁴³ *Ibidem*, página 234, párrafo 481.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, página 235, párrafo 484.

menos, en el caso de la Ciudad de México, autónomas. Lo cual, como ya ha quedado muy claro, no representa diferencia alguna). No debe perderse de vista que, en el federalismo mexicano, no es el gobierno federal sino las comunidades subnacionales, a través de sus constituciones políticas, quienes dictan los contenidos de sus decisiones políticas locales. En palabras de la SCJN,

“El hecho de que el instrumento que norma su régimen interior sea una Constitución tiene consecuencias jurídicas y políticas importantes. Una de estas consecuencias es que la Constitución de cada entidad es norma suprema en el orden jurídico local, como se desprende de una interpretación sistemática de los artículos 40, 41, 116 y 122 de la Carta Magna Federal, que refieren a las constituciones de las entidades federativas como normas supremas locales de acuerdo a las cuales las entidades y la Ciudad de México basan su régimen interno de gobierno”⁵⁴⁵.

Las constituciones subnacionales son la materialización de los acuerdos políticos relevantes para una sociedad específica, en un tiempo determinado, dentro del marco de actuación permitido por un pacto federal. Son también, las normas jurídicas jerárquicamente superiores de su respectivo ordenamiento jurídico, por lo que, entre otras cosas, establecen el marco de actuación de las autoridades públicas competentes dentro de ese ámbito de validez territorial. Además, establecen los mecanismos para la protección de los derechos humanos de los habitantes de esa entidad y marcan las pautas generales para el ejercicio soberano del poder político local. En palabras de la SCJN,

“El nombre “constitución” lleva una carga histórica, simbólica y de contenido que no sólo denota su categoría de norma jerárquica superior, sino que también implica que en las constituciones locales se expresa la soberanía que reside en el pueblo y el pacto social de la entidad federativa de que se trate. En este sentido, la Constitución Federal bien pudo establecer que las entidades federativas emitirían “leyes orgánicas”

⁵⁴⁵ *Ibidem*, página 234, párrafo 482.

o “estatutos de gobierno” y con ello habilitarlas para que diseñaran su régimen interno. En cambio, empleó la denominación “constituciones locales” que según los artículos 40 y 41 de nuestra Carta Magna regulan los términos en los cuáles se expresa la soberanía popular”⁵⁴⁶.

Es a partir de estas consideraciones que el máximo tribunal constitucional de este país resolvió las impugnaciones relacionadas con el alcance de la libertad configurativa de la Ciudad de México, respecto a su régimen y organización interiores. En materia de *revocación de mandato*, se **desestimó** la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 25, apartados A, numeral 5, G y H, numeral 3⁵⁴⁷. En materia de *requisitos de reforma a la Constitución*, se reconoció la **validez** constitucional del artículo 69, numerales 3 y 6, y la invalidez del numeral 1⁵⁴⁸. Respecto el *Instituto de Defensoría como órgano constitucional autónomo*, se reconoció la **validez** constitucional de los artículos 46, apartado A, párrafo primero, inciso f), y 51, numeral 3⁵⁴⁹. Respecto los *requisitos para elegir al fiscal general*, se reconoció la **validez** constitucional del artículo 44, apartado A, numeral 5⁵⁵⁰. Respecto el *parlamento metropolitano*, se reconoció la **validez** constitucional de los artículos 29, apartado D, inciso q), y 30, numeral 7 (en la inteligencia de que este último se refiere al sistema precisado en el inciso p) del apartado D del referido artículo 29)⁵⁵¹. Respecto el *consejo de la judicatura local*, se declara la **invalidez** del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa que establece “de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”, por vulnerar la independencia y autonomía del Poder Judicial capitalino⁵⁵². Respecto la *fijación de tabuladores para remuneraciones*, se **invalidó** el artículo 32, apartado C, numeral 1, inciso m)⁵⁵³, y respecto la

⁵⁴⁶ *Ibidem*, página 234, párrafo 483.

⁵⁴⁷ *Ibidem*, página 240, párrafo 497.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, página 249, párrafo 521.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, página 253, párrafo 531.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, página 263, párrafo 538.

⁵⁵¹ *Ibidem*, página 268, párrafo 551.

⁵⁵² *Ibidem*, página 279, párrafo 575.

⁵⁵³ *Ibidem*, página 282, párrafo 580.

recepción de recursos federales por las alcaldías, se reconoció la **validez** del artículo 21, apartado D, fracción I, inciso a)⁵⁵⁴. Como puede verse, las porciones impugnadas que fueron declaradas válidas son mayores a las porciones normativas declaradas inválidas.

2.4. Apartado D impugnaciones relacionadas con el alcance o la interpretación de derechos específicos

Sabedora que en los apartados A, B y C previos, argumentó en suficiencia que las entidades federativas, incluida la Ciudad de México, tienen reconocida su libertad para incorporar o ampliar derechos humanos en sus respectivas constituciones, sin violar el pacto federal y, reconociendo que las constituciones subnacionales no están obligadas a reproducir cada uno de los preceptos de la Constitución General de la República en materia de derechos, la SCJN dio la base para afirmar que el Constituyente Capitalino tiene la facultad jurídica y la obligación política de atender a su propio contexto y realidad para legislar en los mejores intereses de su comunidad. Es así que, respecto el *derecho a la identidad*, reconoció la **validez** constitucional del artículo 6, apartado C, numeral 2⁵⁵⁵. Respecto la *libertad de culto y protección especial a minorías religiosas* reconoció la **validez** constitucional de los artículos 6, apartado I, y 11, apartado P⁵⁵⁶. Respecto el *secreto profesional para periodistas*, reconoció la **validez** del artículo 7, apartado C, numeral 2⁵⁵⁷. Respecto los *ajustes a remuneraciones de servidores públicos*, “como parte de un derecho de las y los gobernados a solicitar la implementación de medidas diferenciadas por parte de la Administración Pública, cuando así lo requieran para ejercer sus derechos en igualdad de circunstancias”⁵⁵⁸, la Corte declaró la **invalidéz** de la porción normativa “Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano”, del artículo 33, numeral 1⁵⁵⁹. Respecto a la *libertad de asociación*, se

⁵⁵⁴ *Ibidem*, página 285, párrafo 587.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, página 289, párrafo 598.

⁵⁵⁶ *Ibidem*, página 297, párrafo 619.

⁵⁵⁷ *Ibidem*, página 303, párrafo 635.

⁵⁵⁸ *Ibidem*, página 305, párrafo 637.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, página 308, párrafo 644.

reconoció la **validez** del artículo 6, apartado C, numeral 1⁵⁶⁰, y respecto el *reconocimiento y protección de estructuras y manifestaciones de convivencia familiar*, se reconoció la **validez** constitucional del artículo 6, apartado D, numeral 2⁵⁶¹. De nuevo, las porciones impugnadas que fueron declaradas válidas son mayores a las porciones normativas declaradas inválidas.

2.5. Apartado E impugnaciones relacionadas con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Respecto al concepto de invalidez presentado por la Procuraduría General de la República (PGR), basado en la omisión de la ACCDMX de regular la prohibición de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para pronunciarse sobre aspectos jurisdiccionales y electorales (*impedimento en asuntos jurisdiccionales y electorales*), la SCJN consideró **infundado** el argumento de la promovente respecto de la omisión alegada⁵⁶².

Respecto el tópico *violaciones graves a derechos humanos*, la PGR alegó que al permitir que el organismo protector de derechos humanos local defina los supuestos en que se considerará que existen violaciones graves a los derechos humanos, la CPCDMX viola en su artículo 48, numeral 4, inciso b), la facultad que el artículo 102, apartado B, último párrafo, de la CPEUM reservó en forma exclusiva a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar hechos que constituyan ese tipo de violaciones. La SCJN le negó la razón y reconoció la **validez** constitucional del artículo 48, numeral 4, inciso b)⁵⁶³.

Respecto el tópico *violación al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos*, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega en su demanda que los artículos 48, numeral 4, inciso e), y 36, apartado B, numeral 4, ambos de la CPCDMX, violan la obligación de las autoridades

⁵⁶⁰ *Ibidem*, página 314, párrafo 655.

⁵⁶¹ *Ibidem*, página 317, párrafo 662.

⁵⁶² *Ibidem*, página 321, párrafo 674.

⁵⁶³ *Ibidem*, página 338, párrafo 721.

de respetar los derechos humanos, su garantía, tutela efectiva y el derecho de acceso al sistema constitucional no jurisdiccional para su protección, al permitir que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México promueva ante la Sala Constitucional local un juicio de restitución obligatoria por recomendaciones aceptadas y no cumplidas a fin de que se emitan medidas para su ejecución; al respecto la SCJN concluye que los artículos 36, apartado B, numeral 4, y 48, numeral 4, inciso e) son inconstitucionales y, por ende, procede declarar su **invalidez**⁵⁶⁴.

2.6. Apartado F impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México

Respeto "*Parámetro de regularidad constitucional local*" y *control constitucional por inaplicación*, la SCJN analizó los alegatos de la PGR con relación a que el artículo 4, apartado A, numeral 6, de la CPCDMX viola los artículos 1, 40 y 41 de la Constitución General de la República, ante la posible violación al parámetro de regularidad constitucional definido por la SCJN, al pretender delimitar desde una norma local la forma en que se conforma. Ante ello, la Corte decidió que

"lo procedente es reconocer la **validez** del artículo octavo transitorio, párrafo primero, de la Constitución de la Ciudad de México, así como del diverso 4, apartado A, numeral 1, del mismo ordenamiento, hecha excepción de la expresión "[l]os derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local" que debe invalidarse por inconstitucional"⁵⁶⁵;

así como la **validez** del artículo 4, apartado B, numerales 1 y 3, pero se declara la **invalidez** parcial del artículo 4, apartado A, numeral 6, en la parte que señala: (...) y *convencionalidad*, (...), (...) *la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en (...) y las leyes que de ella emanen*⁵⁶⁶.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, página 345, párrafo 739.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, página 357, párrafo 775.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, página 364, párrafo 795.

Respecto el tópico *medios locales de control de constitucionalidad*, la SCJN analizó los argumentos con los que la PGR pretendió soportar que:

“(i) los medios de control constitucional local no pueden invalidar actos o normas interpretando el alcance de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales; (ii) la Constitución de la Ciudad de México no puede establecer acciones de inconstitucionalidad ni mucho menos autorizar que, en su caso, la invalidez declarada tenga efectos generales, y (iii) la acción de protección efectiva de derechos como medio de control constitucional local es inconstitucional”⁵⁶⁷.

Ante esto la Corte concluyó que

“los jueces de las entidades federativas que tengan competencia para ejercer control constitucional de actos o normas, sí pueden en principio realizar declaratorias de inconstitucionalidad con efectos generales, siempre que así lo determine el Poder Constituyente local y la regulación local respectiva de esa institución no obstaculice de manera directa y material en el ejercicio de la misma facultad de este Máximo Tribunal”⁵⁶⁸,

por lo tanto se reconoció la **validez** constitucional del artículo 36, apartado B, numeral 1, inciso c) y numeral 3, y apartado D, numerales 1, 2 y 3⁵⁶⁹.

Con el apartado F la SCJN concluyó el estudio de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, el cual la llevó a declarar la **invalidez** de los siguientes artículos de la Constitución de la Ciudad de México⁵⁷⁰:

a) Artículo 4, apartado A, numeral 1, en la porción normativa “Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.”.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, página 364, párrafo 796.

⁵⁶⁸ *Ibidem*, página 386, párrafo 845.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, página 387, párrafo 846 y página 391, párrafo 858.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, página 392, párrafos 860 y página 393, párrafos 861.

b) Artículo 4, apartado A, numeral 6, en las porciones normativas “y convencionalidad”, “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en”, así como “y las leyes que de ella emanen.”.

c) Artículo 11, apartado L, párrafo segundo.

d) Artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, únicamente en las porciones normativas “arqueológicos” así como “y paleontológicos”.

e) Artículo 32, apartado C, numeral 1, inciso m).

f) Artículo 33, numeral 1, en la porción normativa “Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano”.

g) Artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en su porción normativa “de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”.

h) Artículo 36, apartado B, numeral 4.

i) Artículo 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.”.

j) Artículo 44, apartado B, numeral 1, incisos a), del c) al h) y o).

k) Artículo 45, apartado B.

l) Artículo 48, numeral 4, inciso e).

m) Artículo 69, numeral 1. Del numeral 2, la porción “Una vez admitidas”. Del numeral 3 la porción “admitidas”. Del numeral 4, la porción “admitidas”. Del numeral 6, la porción “serán admitidas de inmediato para su discusión y”.

Si el trabajo de la ACCDMX puede ser calificado a partir de la proporción de artículos que fueron impugnados y aprobaron el escrutinio de constitucionalidad de la SCJN, en comparación con aquellos que fueron declarados inconstitucionales, entonces, como puede verse, la calificación de la CPCDMX es aprobatoria.

Conclusiones

Alrededor del federalismo mexicano se conjugan y orbitan una sucesión de hechos y circunstancias que explican su tónica actual, la cual en nada ayuda a potenciar el constitucionalismo subnacional y con ello se actualiza el riesgo de nulificar una veta de vida política local plena. Algunos de esos hechos y circunstancias son: 1. Su adopción sustentada más en una apresurada necesidad que en una mesurada planeación consensuada. 2. Un orden federal ávido de recursos financieros y el poder político a éstos asociado. 3. Una cauda de reformas constitucionales que poco a poco mermaron las facultades originarias de los congresos locales y que llevaron a éstos a una situación de desvanecimiento del constitucionalismo subnacional y por ende a una debilidad doctrinal e institucional que inexorablemente los fue colocando a merced del acaparamiento político y jurídico del ámbito federal. 4. Una serie de reformas a la CPEUM construidas desde el centro para “fortalecer el federalismo”, las cuales han implicado “nuevas cargas administrativas, financieras y políticas para los gobiernos estatales y municipales”⁵⁷¹ que las entidades federativas no tenían la capacidad de atender en razón de décadas de desmantelamiento de su capacidad de gobierno. “La descentralización ha significado, en buena medida, que los gobiernos estatales han asumido nuevas responsabilidades sin contar con mayor autonomía para decidir.”⁵⁷² 5. La concepción de que la ganancia de nuevas atribuciones para unos necesariamente tenía que significar la pérdida de atribuciones para otros, lo que explica la carencia de “canales de cooperación entre distintos niveles de gobierno, así como de fortalecer las capacidades de gobierno de los estados y municipios del país.”⁵⁷³ 6. Una cómoda complicidad con el *status quo* que “resistió” a la alternancia electoral en el ámbito local y federal, así como a la “caída” del hiperpresidencialismo.

⁵⁷¹ Cabrero, Enrique *et.al.*, “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, Barceló Rojas, Daniel Armando *et. al.*, *Federalismo y descentralización*, Segunda edición, Conferencia Nacional de Gobernadores, México, 2008, p. 234

⁵⁷² Idem.

⁵⁷³ Idem.

También resistió crisis económicas y abundancias petroleras⁵⁷⁴ y nunca logro desarrollar entre los firmantes del pacto federal “mecanismos de aprendizaje horizontal e intercambio de información, y metodologías e instrumentos efectivos de evaluación de políticas”⁵⁷⁵. Esto era verdad bajo la constitución de 1857, durante los primeros 72 años posrevolucionarios, en la alternancia electoral, durante el regreso del PRI al Poder Ejecutivo Federal y lo es en la así autodenominada cuarta transformación.

Aunque fomentar una vida subnacional políticamente plena, sin detrimento del pacto federal, como un mecanismo para potenciar los derechos políticos de los ciudadanos es consecuente con la Constitución General de la República, “paradójicamente, el intento de avanzar hacia un esquema cooperativo, donde se pudieran atribuir nuevas competencias a las instancias locales, más bien ha intensificado el proceso centralizador, ante la falta de capacidad para ejercerlas en las esferas más cercanas al ciudadano”⁵⁷⁶. En este sentido no resulta sorprendente que mientras el artículo 40 de la Constitución General establece que la República está compuesta por estados libres y soberanos y el artículo 41 del mismo ordenamiento establece que la soberanía del pueblo también se ejerce por medio de los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos establecidos en la CPEUM y en las de cada estado, las cuales tienen libertad de configurar los órdenes locales, “éstas cada vez se encuentran con más restricciones en la misma Constitución”⁵⁷⁷. Como se ha dicho en a lo largo de esta tesis, vivir en federalismo es reconocer una realidad en la que existen distintas decisiones políticas locales, incluso aquellas que parecen desagradables, indeseables o irrelevantes, pero que no son inconstitucionales, siempre con la posibilidad de redefinir a través del constitucionalismo subnacional ciertos aspectos

⁵⁷⁴ Cerdio, Jorge, “El federalismo mexicano puesto a prueba: algunas consideraciones sobre el estado actual de nuestro sistema federal”, Barceló Rojas, Daniel Armando *et. al.*, *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008, p. 92

⁵⁷⁵ Cabrero, Enrique *et.al.*, “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, *op. cit.*, p. 234

⁵⁷⁶ BARCELÓ ROJAS, Daniel *et al.*, “El Federalismo Mexicano Actual”, *Manual de Derecho Constitucional*, México, FCE, p. 259.

⁵⁷⁷ Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo(s)*, México, FCE, 2018, p. 45.

y alcanzar nuevos acuerdos que pongan en el núcleo de las discusiones al ciudadano, por lo que me parece que en la concepción mexicana de lo que, actualmente, significa *federalismo* se conjugan tres elementos perniciosos: 1. Desconocimiento de que en el diseño original del federalismo mexicano el acento está puesto en los ámbitos de gobierno estatales, no en el federal. 2. Una infundada sobrevaloración de los alcances y capacidades del ámbito federal como un factor para anticipar, atemperar o solucionar los problemas locales de cada comunidad, y 3. Como una consecuencia indeseable de los dos puntos anteriores, el desvanecimiento de un recurso que yace en el seno de cada una de las entidades subnacionales de este país: el constitucionalismo estatal y su utilidad para mejorar la vida comunitaria local.

En este sentido, como ha quedado demostrado, las características distintivas de una constitución subnacional mexicana no las encontraremos únicamente en la constitución federal, sino que tienen que ser extrapoladas de los propios textos constitucionales. Específicamente son 3 las características esenciales que distinguen a las constituciones subnacional mexicanas: 1. Cuentan con un margen para decisiones políticas propias. 2. Son el máximo ordenamiento jurídico local. 3. No tienen permitido violar la Constitución General de la República.

1. Un margen para decisiones políticas propias. Las constituciones estatales son escritas por un constituyente local, esto es por representantes políticos de una determinada comunidad y como tales deben de ser capaces, formal y materialmente, de otorgarle su propia impronta social, cultural, jurídica y política a ese pacto político plasmado en un documento jurídico llamado constitución. Las constituciones estatales son un espacio para verter la creatividad política de sus creadores, transformada en acuerdos rectores de la convivencia social de esa comunidad en específico. Deben reconocer y preservar su identidad colectiva a la par que se dan a sí mismos nuevas fórmulas para solucionar el espacio público problemas comunes. Estas fórmulas pueden adoptar la forma de principios rectores, instituciones jurídicas, programas de gobierno o normas jurídicas de máximo rango jerárquico.

2. Máximo ordenamiento jurídico local. La utilidad de una constitución estatal no solo está en su papel de evidencia escrita de los pactos alcanzados entre los factores reales de poder, también está en su carácter de ordenamiento supremo de todo el sistema legal de esa entidad. Una constitución subnacional no es un mero catálogo aspiracional o un acuerdo entre caballeros, es el parámetro de regularidad (aunque el uso de la expresión no sea del agrado de la SCJN) con el que el poder judicial de esa entidad federativa debe de resolver los litigios entablados en contra de los actos de la administración pública local y es el parámetro con el cual el poder legislativo estatal debe de crear normas jurídicas para el ámbito estatal y municipal. La validez de toda norma jurídica vigente dentro del ámbito territorial de una entidad federativa está determinada, en primera instancia por el contenido normativo de su constitución subnacional. Es, en términos kelsenianos, el nivel más alto de la jerarquía normativa de ese sistema normativo en particular, por lo que cualquier norma jurídica que la contravenga debe de ser invalidada.

3. No violar la Constitucional General de la República. La tercera característica común a toda constitucional subnacional define, por mucho, a las dos primeras. Nada de lo que establezca el texto constitucional estatal debe de violar el pacto federal y por ello tampoco debe de violar los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano. No importa si es un compromiso político profundamente enraizado en esa comunidad o si es una idea extraordinariamente innovadora o ampliamente respaldada por su comunidad, si se viola el texto de la CPEUM no puede tener lugar en la constitución estatal. Obviamente el acatamiento de las constituciones subnacionales a la Constitución General de la República debe de ser tanto por acción como por omisión; esto es, no se debe de incluir normas jurídicas que violen el catálogo de derechos humanos previsto en bloque de constitucionalidad, ni incluir disposiciones que ignoren disposiciones expresas del texto de la constitución federal⁵⁷⁸, así como tampoco se puede dejar de incorporar las reformas aprobadas por el constituyente permanente a través del proceso

⁵⁷⁸ Por ejemplo, los artículos 117, 118 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

previsto en el artículo 135 de la CPEUM⁵⁷⁹. Aquí no hay debate, las constituciones estatales no pueden contravenir de ninguna manera el mandato de la Constitución General de la República. Ahora bien, entre más extensa y omnicompreensiva sea nuestra constitución federal, menos espacio para la creatividad, innovación, audacia y originalidad de redacciones constitucionales locales. Pero lo anterior no significa extinción o anulación absoluta de decisiones políticas subnacionales que puedan convivir con lo mandatado por la CPEUM. Una absoluta imposibilidad de creatividad local significaría la negación del propio sistema federal⁵⁸⁰. Si el sistema de gobierno es federal entonces existe, en algún grado, un espacio de autonomía de las decisiones constitucionales subnacionales. Por ejemplo, las constituciones estatales, al igual que sus contrapartes nacionales, contemplan la elección de representantes políticos para formar gobierno y tomar decisiones respecto bienes públicos en nombre del pueblo, esto es un venero de posibilidades para la elección, designación, planeación, ejecución, supervisión y rendición de cuentas de estas tareas, venero que puede existir sin contradecir a la Constitución General de la República.

Como dije en los capítulos precedentes, “Las constituciones subnacionales son la materialización de los acuerdos políticos relevantes para una sociedad específica, en un tiempo determinado, dentro del marco de actuación permitido por un pacto federal. Son también, las normas jurídicas jerárquicamente superiores de su respectivo ordenamiento jurídico, por lo que, entre otras cosas, establecen el marco de actuación de las autoridades públicas competentes dentro de ese ámbito de validez territorial. Además, establecen los mecanismos para la protección de los derechos humanos de los habitantes de esa entidad y marcan las pautas generales para el ejercicio soberano del poder político local”. Y, por supuesto, las constituciones subnacionales mexicanas son, antes que nada, expresiones de la

⁵⁷⁹ Por ejemplo, “Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad” y “Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos.” Artículo 116, fracciones I y II, respectivamente, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁸⁰ Ginsburg, Tom y Posner, Eric, *Subconstitutionalism*, EUA, Stanford Law Review, 2010, vol. 62, 2010, p. 1586.

soberanía estatal y manifestaciones del principio de autogobierno, los cuales constituyen un aspecto fundamental de nuestra forma de gobierno federal, expresada con claridad en los artículos 40, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, en el caso de la Ciudad de México, ésta no goza de soberanía, sino de autonomía. Sin embargo, como la propia SCJN lo resolvió, esta diferencia no es suficiente para mermar su capacidad de darse su propia constitución, incluso una que avanza en una dirección no previsualizada desde la Constitución General de la República. La Constitución de la Ciudad de México es un acuerdo político-jurídico legítimo, elaborado por un constituyente *sui generis* en su origen y composición. Acuerdo político-jurídico que fue impugnado judicialmente por inconstitucional desde distintos frentes, en algunos casos por alguno de sus propios redactores, pero que en términos sobrevivió al escrutinio de la SCJN, y hoy cuenta con validez al interior de una entidad federativa autónoma en su régimen interior. Acuerdo político-jurídico a través del cual se distribuye el poder político entre los actores relevantes con miras a la construcción de un gobierno y se construyen mecanismos de solución de controversias, al mismo tiempo que se protege a minorías o grupos vulnerables, se controla a otros actores relevantes que pueden alterar esos acuerdos, se enfatizan los espacios de decisión que le son ajenos al gobierno federal y se innova en ideas, concepciones, procesos, instituciones y protección de derechos humanos, todo esto sin contradecir o violentar un gran pacto político-jurídico de ámbito nacional, materializado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR RIVERA, José Antonio, *Constituyentes: La magia y la ciudad*, Revista Nexos, junio, 2016.
- ASCENCIO, Salvador *et. al.*, *Las reglas para la conformación del Constituyente de la Ciudad de México: ganadores y perdedores*, Nexos, México, 3 junio 2016.
- ASTUDILLO, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004.
- ASTUDILLO, César, *Los derechos y garantías de fuente local en la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Particular referencia a la carta de derechos de la Ciudad de México*, Cuestiones Constitucionales, UNAM, 2019, núm. 41, julio-diciembre, p. 541.
- ASTUDILLO, César, *Los derechos y garantías de fuente local en la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Particular referencia a la carta de derechos de la Ciudad de México*, en Cuestiones Constitucionales, UNAM, 41, julio-diciembre 2019, p. 539.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Epílogo", *La Restauración del Senado 1867-1875*, México, Cámara de Senadores, LIII Legislatura, 1985.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, IIJ, 2007.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel *et al.*, "El Federalismo Mexicano Actual", *Manual de Derecho Constitucional*, México, FCE, 2018.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel Armando, *Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense*, México, IIJ, 2005.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel Armando, *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, IIJ, 2016.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel Armando, *Distrito Federal. Revolución y Constitución en las Entidades Federativas*, México, SEGOB, INEHRM, IIJ, 2016.
- BÁTIZ, Bernardo, *El Constituyente en su laberinto*, La Jornada, 19 de noviembre de 2016.

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, “Nuevos Contenidos Constitucionales para el Estado de Veracruz”, en Andrea Sánchez, Francisco José de, (Coord.), *Derecho Constitucional Estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, 2001
- BRAND, Dirk, *The Western Cape Provincial Constitution*, EUA, Rutgers Law Journal, 1999, vol. 31.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., “Control de constitucionalidad concentrado”, en Ferrer Mac-Gregor *et. al.* (Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, IJ, 2017.
- BULMER, Elliot, *Federalism*, Suecia, International IDEA, 2017.
- CABRERO, Enrique *et.al.*, “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, Daniel Barceló Rojas *et. al.*, *Federalismo y descentralización*, Segunda edición, Conferencia Nacional de Gobernadores, México, 2008
- CAMARGO, Aspásia, “La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Un proyecto de Constitución alternativa para la Ciudad de México”, *Los universitarios constituyentes*, Sandoval Ballesteros, Irma E. (Coord.), México, UNAM, IIS, 2019, pp. 79 – 113.
- CARDINAL, Paulo y ZHANG, Yihe, “Subnational Constitutionalism in The Sars of the People’s Republic of China. An Exceptional Tailored Suit Model?”, *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2012, vol. 4, núm. 2
- CARMAGNANI, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016.
- CAMERON, Maxwell A. y FALLETI, Tulia G., *Federalism and the subnational separation of powers*, EUA, Publius: The Journal of Federalism, 2005, vol. 35, núm. 2.
- CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *El futuro del control constitucional local: comentarios a la contradicción de tesis 350/2009*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, IJ, Num. 24, enero-junio 201.

- CERDIO, Jorge, “El federalismo mexicano puesto a prueba: algunas consideraciones sobre el estado actual de nuestro sistema federal”, Barceló Rojas, Daniel Armando *et. al.*, *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008, p. 92
- CNN Expansión, *10 claves para integrar la Asamblea Constituyente de la CDMX*, CNN Expansión, 05 de febrero de 2016.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, “La Evolución Político-Institucional de la Ciudad de México”, en Salazar Ugarte, Pedro *et.al.* (Coordinadores), *Cien Ensayos para el Centenario*, México, UNAM, IJ, Instituto Belisario Domínguez, 2017, t. 4.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *La Ciudad de Mexico como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectivas*, tesis para optar por el grado de doctor en derecho, UNAM, 1999.
- DABIN, Jean, *Doctrina General del Estado*, México, IJ, 2018.
- DAHL, Robert A., *Federalism and the Democratic Process*, EUA, NOMOS: American Society for Political and Legal Philosophy, vol. 25, 1983.
- DE MAULEÓN, Héctor, *Candidatos independientes reunieron firmas entre los muertos*, 26 de abril, 2016
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, México, FCE, 2009, p. 159.
- DELLEDONNE, Giacomo, “Subnational Constitutionalism: A Matter of Review”, *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2012, vol. 4.
- ELAZAR, Daniel J., *Exploring Federalism*, EUA, University of Alabama Press, 1991.
- ELLMANN, Stephen, *Federalism awry: The structure of government in the Kwazulu/Natal Constitution*, Sudáfrica, South African Journal on Human Rights, 1993, vol. 9, núm. 2.
- ENCINAS NÁJERA, Alejandro y CASTELLANOS, Roberto, *La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, cómo, cuándo y para qué?*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Temas Estratégicos, 2015, núm. 33.

- ENCINAS RODRÍGUEZ, Alejandro, *La larga marcha por la autonomía. Breve crónica de la construcción del gobierno de la Ciudad de México*, México, pp. 1 – 123.
- ENCINAS RODRÍGUEZ, Alejandro, *Habemus Constitución*, discurso del presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, 31 enero 2017.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. *et. al.*, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La Nueva Sala Constitucional en el Estado de Veracruz*, Revista ARS IURIS, Universidad Panamericana, número 28, 2002, p. 339.
- GARCÍA, Carina, *Entrega INE dinero a partidos para campañas para la Constituyente*, El Universal, 11 de abril de 2016
- GARDNER, James A., *Federalism and Subnational Political Community*, EUA, Harvard Law Review Forum, 2014, vol.127.
- GINSBURG, Tom y POSNER, Eric A., *Subconstitutionalism*, EUA, Stanford Law Review, 2010, vol. 62, núm. 6.
- GÓMEZ MARINERO, Carlos Martín, *El futuro de la Sala Constitucional veracruzana*, Revista Hechos y Derechos, México, UNAM, Número 41, septiembre-octubre 2017.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., *La idea de Constitución en Karl Loewenstein*, España, Revista de estudios políticos, 1965, núm. 139.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Federalism and Sub National Constitutions: Design and Reform. Mexico*, documento presentado ante el Center for State Constitutional Studies Conference on Subnational Constitutions and Federalism: Design & Reform 3, 22 de marzo de 2004,, disponible en <https://statecon.camden.rutgers.edu/sites/statecon/files/subpapers/oropeza.pdf>

- GORDIN, Jorge P., “Paradoxes of federalism?: Political institutions and fiscal decentralization in Argentina and Spain”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, España, 2010, núm.11
- GROPPI, Tania, “La Reforma Constitucional en los Estados Federales entre pluralismo territorial y no territorial”, en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Federalismo y regionalismo*, México, IIJ, 2016.
- HAMILTON, Alexander *et. al.*, *El Federalista*, Máiz, Ramón (ed.), España, Akal, 2015.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “El federalismo a prueba. El centralismo silencioso”, en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*, México, UNAM, IIJ, 2022, pp. 53 – 63.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, “El Federalismo Centralizador”, en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016.
- HUERTA OCHOA, Carla, “Constitución en sentido material”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et. al.* (Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, IIJ, 2017.
- HUERTA OCHOA, Carla, “El sistema jurídico mexicano en el marco del federalismo actual. El laberinto de las potestades normativas”, en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*, México, UNAM, IIJ, 2022, pp. 12 – 22.
- HUMPHREY Jordan, Carla, *Sin paridad en la Asamblea Constituyente de la CDMX*, México, La Silla Rota, 4 de febrero 2016.
- HURTADO GONZÁLEZ, Javier y ARELLANO RÍOS, Alberto, *La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional*, Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 2009, año 7, núm. 2, pp. 207 - 239.
- LECONA, Alfredo, *Tribunal, gracias por la Constituyente*, blog Animal Político, 18 de mayo, 2016.

- LOAEZA, Soledad, "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", *Historia Mexicana*, El Colegio de México, 1995, vol. XLV, núm. 1.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, IJ, 2009.
- MARKS, Thomas C. y COOPER, John F., *State Constitutional Law in a Nutshell*, EUA, Thomson West, 2003.
- MARSHFIELD, Jonathan L., *Models of Substantial Constitutionalism*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4.
- MARTÍN REYES, Javier, *Reformas vemos, libros (casi) no tenemos: la oferta editorial en el derecho constitucional mexicano*, Jurídica Ibero, Revista semestral del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 2018, año 2, núm. 4, enero – junio, pp. 47 – 62.
- MARTINICO, Giuseppe, "The Importance of Consistent Interpretation in Subnational Constitutional Contexts: Old Wine in New Bottles?", *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2012, vol. 4.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, FCE, 2017, p. 222.
- MERINO, Mauricio, *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- MERINO, MAURICIO, "Nuevo Federalismo Nuevos Conflictos", en Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean-François (coord.), *Instituciones y Procesos Políticos. Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010, t. XIV.
- MEDINA, Luis, *Federalismo mexicano para principiantes*, Documento de Trabajo 58, CIDE, México, 2009.
- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *Federalismo(s)*, México, FCE, 2018.
- NAVARRO BENÍTEZ, Bernardo, *Notas sobre reforma de gobierno en el Distrito Federal*, Revista Política y Cultura, México, UAM, 1996, núm. 7, pp. 147-154.
- NICKSON, Andrew, *Where is local government going in Latin America? A comparative perspective*, Suecia, ICLD, 2016.

- POPELIER, Patricia, "Subnational multilevel constitutionalism", *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2014, vol. 6, núm. 2.
- RABASA, Emilio O., "Análisis Jurídico", en Galeana Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, FCE, 2017.
- RABELL GARCÍA, Enrique "El enfrentamiento fiscal en México", en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*, México, UNAM, IIJ, 2022, pp. 364 – 370.
- RAMÍREZ CALVO, Ricardo, "Sub-National Constitutionalism in Argentina. An Overview", *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2012, vol. 4.
- REGASSA, Tsegaye, *Sub-National Constitutions in Ethiopia: Towards Entrenching Constitutionalism at State Level*, Etiopía, Mizan Law Review, 2009, vol. 3, núm.1.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, "El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia", *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. La Constitución Mexicana 70 Años Después*, México, IIJ, Universidad Autónoma de Querétaro, INEHRM, 1988, t. V.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *Longeva, parchada y deformada: qué hacer en 2017 con la Constitución de 1917*, México, Nexos, 2016, núm. 458, febrero, pp. 12 – 16.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El Sistema Federal Mexicano: trayectoria y características*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IIJ, 2016.
- SERNA DE LA GARZA, José María, "Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas", en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (Coord.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, IIJ, 2016.
- STEPAN, Alfred C., *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, EUA, Journal of Democracy, 1999, volumen 10, número 4.
- STETTIN, Cinthya, *Advierten rezagos por ausentismo en Constituyente*, Milenio, 03 noviembre 2016.

- STETTIN, Cinthya, *Constituyente recibe mil 100 iniciativas para Constitución*, Milenio, 8 de noviembre de 2016.
- STETTIN, Cinthya, *Aprueban 20 mdp para gastos del Constituyente*, Milenio, 17 de noviembre de 2016.
- SUÁREZ, Gerardo, *Ausentismo, motivo de discusión en Asamblea Constituyente*, El Universal, 03 noviembre 2016.
- TARR, G. Alan, *Explaining sub-national constitutional space*, EUA, Penn State Law Review, 2010, vol. 115.
- TARR, G. Alan, *Laboratories of Democracy? Brandeis, Federalism, and Scientific Management*, EUA, Publius, 2001, vol. 31, núm. 1.
- TARR, G. Alan, *Comprendiendo las constituciones estatales*, Barceló Rojas, Daniel Armando (Trad.), México, IJ, 2009.
- TARR, G. Alan, *Subnational constitutions and minority rights: a perspective on Canadian provincial constitutionalism*, EUA, Rutgers Law Journal, 40, 2008.
- TORTOLERO CERVANTES, Francisco, Los “superdelegados” y la caja de herramientas federales, México, UNAM, IJ, 2020, pp. 97 – 100.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.
- VALADÉS, Diego, “Federalismo centralizado”, *Revista Hechos y Derechos*, México, IJ, núm. 21, 2014.
- VALADÉS, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, IJ, 1988, t. I.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *El Municipio Mexicano: Génesis, Evolución y Perspectivas Contemporáneas*, México, SEGOB, INEHRM, UNAM, IJ, 2017.
- VANDENBRUWAENE, Werner, “What Scope for Subnational Autonomy: The Issue of the Legal Enforcement of the Principle of Subsidiarity”, *Perspectives on federalism*, Italia, Centro Studi sul Federalismo, 2014, vol. 6, núm. 2.
- VILLAVICENCIO, Diana, *Asamblea da 20 mdp a la Constituyente*, El Universal, 29 de noviembre de 2016.
- WILLIAMS, Robert F., *Why State Constitutions Matter*, EUA, New England Law Review, 2011, vol. 45.

- WILLIAMS, Robert F., *Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law*, EUA, Penn State Law Review, 2011, vol. 115, núm. 4.
- YANKELEVICH WINOCUR, Javier, *Antropología del Poder Constituyente de la Ciudad de México*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, 2018.
- ZICCARDI CONTIGIANI, Alicia, *Las Ciudades y la Cuestión Social*, Ecuador, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, 2009.
- ZICCARDI CONTIGIANI, Alicia, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, México, IIS, UNAM, Porrúa, 1998.
- ZICCARDI CONTIGIANI, Alicia, "Federalismo", *Léxico de la Política*, Baca Olamendi, Laura et. al. (Comp.), México, Fondo de Cultura Económica, CONACYT, 2000, p. 238.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824", en Galeana Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, FCE, 2017.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, "El Primer Federalismo", en Carmagnani, Marcello (Coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, FCE, 2016.