

## LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LA SEDE DE LOS PODERES FEDERALES EN MÉXICO

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Tendencias en la descentralización del poder político en las capitales federales*.

### I. INTRODUCCIÓN

El pasado 30 de octubre de 2001 se firmó por los representantes de las distintas fracciones parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una Minuta que contiene las bases para la Reforma Política del Distrito Federal. Este esfuerzo por el consenso político de las distintas fuerzas políticas de la entidad es loable y merece reflexión para que los logros concretos no desdoren ni a los cuerpos legislativos encargados de hacer la Reforma, ni a la población que espera una reforma verdadera de la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

La Minuta asevera que el Distrito Federal es una entidad autónoma en su régimen interior, en los términos que disponga la Constitución federal. El único régimen interior que establece dicha Constitución es el de los estados libres y soberanos, de acuerdo al artículo 40 constitucional, con una distribución de competencias de acuerdo al artículo 124 constitucional, es decir, con una esfera de competencias *reservadas*, no explícitas, para las entidades con un régimen interior propio. Por lo que desde este primer punto de la Minuta, se desprende que el actual artículo 122 constitucional debe eliminarse, por haber establecido un régimen *expreso* de facultades para el Distrito Federal, asimilándolo así, a la Federación, en los términos del artículo 124 de la misma Constitución.

El documento compromisorio entre los partidos políticos alude a que el nombre de la ley fundamental de nuestra entidad se denominará “Es-

tatuto Constitucional”. Semánticamente, el término resulta tautológico, pues “estatuto” (*statutum: lo que está inmóvil, lo que está firme*) y “constitucional” (*cum, statuere: poner o colocar con, organizar, instituir*), pareciera que son términos sinónimos, además de que sus etimologías no dan margen para implicar una reforma o un cambio. Quizá el rebuscamiento en el nombre aluda a las razones que hubo para promulgar un Estatuto Provisional durante el Imperio de Maximiliano (1865), lo cual no sería compatible con el republicanismo actual, o quizá el nombre de bases se refiera al hecho que hubo unas Bases Constitucionales, también durante el Imperio de Iturbide (1822); así como las Bases Orgánicas que se expidieron durante el centralismo (1843). Todo lo cual sería no más que una desafortunada remembranza.

El término de estatuto se ha aplicado en la legislación secundaria mexicana a los estatutos que dicta el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, subordinados a la Ley Orgánica, que fuera expedida por el Congreso de la Unión en 1944, o a los Estatutos de una Asociación o Club. La única vez que se utilizó Estatuto *jurídico* para referirse a una ley sobre empleados públicos al servicio del Estado, fue la ley dictada por Lázaro Cárdenas en 1938, que fue sustituida por el término de ley en 1963.

En derecho comparado, particularmente en el derecho constitucional español, desde 1978 se designan como estatutos a las normas fundamentales que organizan a las comunidades autónomas, una excepción para un país aparentemente centralista o no federal. Así el artículo 146 de la Constitución Española determina que los diputados de la comunidad autónoma elaborarán el proyecto de estatuto, el cual se someterá a la aprobación final de las Cortes Generales. El artículo 143, fracción I, de dicha Constitución prescribe que la categoría de comunidad autónoma es una consecuencia del derecho de autogobierno por razones de identidad cultural, económica e histórica. Similares conceptos se utilizan para las regiones en la Constitución italiana (1947), aunque el estatuto regional en este caso, es aprobado por el mismo concejo regional (artículo 123).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Este derecho a la autonomía, aun previsto en su más amplia expresión, como es la del “derecho de autodeterminación”, no se considera suficiente como germen de la secesión, pues para ello, se ha requerido el reconocimiento expreso en la respectiva Constitución general del país en cuestión, una prescripción expresa. Tal como existe en la actualidad en la Constitución de Etiopía, en su artículo 39, fracción I, inciso 4; o como existió en el artículo 72 de la antigua Constitución de la Unión Soviética (1977)

Por ello, el término de “estatuto” sugiere desde el principio, que esta norma estará bajo el control y final aprobación del Congreso de la Unión y, por lo tanto, la categoría del Distrito Federal será la de un territorio federal, más que el de una entidad federativa con autogobierno y capacidad legislativa plena.

La Minuta establece los principios de “prevalencia y suspensión” de las leyes y actos federales sobre las leyes y actos de las autoridades del Distrito Federal. Esta prevalencia o preeminencia del derecho federal nunca ha sido reconocida por la jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia para la jerarquización entre las leyes de la Federación con respecto a las de los demás estados, y de aceptarse, sería un peligroso precedente para las relaciones intergubernamentales en México.<sup>2</sup>

Tal hipótesis, como peculiar al Distrito Federal, se hace sospechosa; pues según el artículo 133 constitucional, si bien las leyes federales, que no los actos de autoridades federales, son la ley suprema de la Unión, ésta sólo cobra tal carácter cuando la ley federal está *de acuerdo con la Constitución federal*, es decir, cuando el contenido de la ley está asignado expresamente a la Federación o al funcionamiento de los poderes federales, como se determina en otra parte de la Minuta. Pero este sistema es extensivo para todos los demás estados, no sólo para el Distrito Federal, pues el artículo 133 se refiere a las leyes federales.

Lo anterior induce a una terrible confusión sobre la naturaleza de las leyes del Distrito Federal, pues como se le niega una categoría asimilable a la de los estados, se le sigue tratando como un territorio federal, aunque dotado de autogobierno, bajo el protectorado de la Federación, por lo que técnicamente sus leyes serían asimilables a las propias leyes federales, pero de segunda categoría, ya que las *verdaderas* leyes federales; es decir, las expedidas por el Congreso de la Unión tendrían prevalencia sobre las *aparentes* leyes federales del Distrito Federal.

o el artículo 1o. de la Constitución de la antigua Yugoslavia (1974). La Organización de las Naciones Unidas ha definido la autodeterminación como un derecho cuyo objetivo es decidir la categoría política de un pueblo y con ello perseguir su desarrollo económico, social y cultural (Resolución 1514 de 1960).

2 Maxime que desde noviembre de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aceptado la supremacía de los tratados internacionales sobre todo el derecho doméstico (federal y estatal) del país. Tesis Aislada LXXVII/99. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

De tal manera que el único principio que debería regir en las relaciones entre la Federación y el Distrito Federal es el de la supremacía constitucional de los artículos 124 y 133.

El documento al hacer referencia a materias concurrentes como los asentamientos humanos, la ecología y la seguridad pública, previstos todos ellos en las distintas fracciones del artículo 73 constitucional, omiten considerar que la condición de las leyes generales que rigen estas materias, por ser concurrentes y excepcionales del principio de distribución de competencias contenido en el artículo 124 constitucional, son de prevalencia respecto de todas las leyes locales, expedidas por los estados libres y soberanos, no sólo las del Distrito Federal, en caso de contradicción entre ellas.

Por lo que respecta a la responsabilidad política del jefe de gobierno del Distrito Federal, no debieran hacerse consideraciones especiales, sino asimilarlo al régimen general de los gobernadores de los demás estados, según el Título Cuarto de la Constitución federal. En contra, la Minuta signada trata al “jefe de gobierno” como si su remoción fuera una desaparición de poderes en la entidad, asignándole una exclusiva facultad al Senado, aunque con una mayoría calificada, la decisión de removerlo, cuando sus actos u omisiones afecten gravemente las relaciones con los poderes federales. Estas causales serían más que motivo de manipulación política del presidente y de los senadores, tal como se observó en la práctica de la desaparición de poderes antaño.

La Minuta enfatiza el régimen especial de la “sede de los poderes federales”, en momentos de emergencia, así como en la facultad para iniciar leyes sobre dicha sede. Como la sede de los poderes federales es una ficción constitucional, la denominada jurisdicción federal, inmuebles e instituciones, se esparcen sobre todo el territorio nacional y no sólo sobre el Distrito Federal, tal como lo establece el artículo 132 constitucional, por lo que habrá que delimitar cuidadosamente la intención de dichas leyes, ya que afectarán a todo el gobierno federal y no solamente a su sede.

Resulta inconveniente que el mando de la fuerza pública sea exclusiva del presidente en el Distrito Federal, tal como lo sugiere el punto sexto de la Minuta. Primero porque nuestra entidad no es un municipio y, segundo, porque la seguridad pública es una materia concurrente según la propia Constitución, por lo que sería más apropiado para el sistema federal que regularmente, la fuerza pública esté bajo la custodia del go-

bernador del Distrito Federal, aunque la seguridad de los funcionarios federales pueda estar bajo el control de las fuerzas federales, y que sólo en caso de emergencia, el presidente asuma la responsabilidad de dirigir todas las fuerzas en la entidad.

La Minuta descende a una serie de consideraciones sobre el patrimonio federal que es excesivo e innecesario, ya que el artículo 132 constitucional satisface cualquier duda al respecto y deberán ser las leyes secundarias las que determinen la identificación y naturaleza del patrimonio federal y local.

No debería haber materias que el Congreso de la Unión retenga sobre el Distrito Federal, como lo sugiere la Minuta. La soberanía de la entidad radicará en la plena facultad legislativa como la de cualquier estado de la Unión. La Federación, por su parte, legislará en las materias de su competencia expresamente determinadas en la Constitución federal.

No obstante los anteriores puntos, la Minuta contiene acertados principios respecto a la Asamblea Legislativa o “Legislatura del Distrito Federal”, al reconocerle las facultades de iniciar leyes federales o reformas a la Constitución federal; así como prever la integración de porcentajes para diputados de mayoría relativa y de representación proporcional (60-40 respectivamente), aunque la proporción de representación política por población es muy amplia: un diputado por cada 200,000 habitantes. Si se compara al Distrito Federal con los demás estados, particularmente los de menor población, como Baja California Sur, por ejemplo, esa proporción sería muy alta y este Estado tendría sólo dos diputados y, sin embargo, tiene alrededor de 21. En términos conservadores no puede haber menos de un diputado por cada 145,000 habitantes, según cálculos basados en el Censo Poblacional del año 2000.

Esta desproporción poblacional en la representación política de los cuerpos legislativos locales del país, infringe la regla contenida en la fracción II del artículo 116 constitucional, no sólo para el Distrito Federal que ni siquiera se le reconoce para estos efectos fundamentales una categoría de estado, sino para las entidades federativas que siendo estados, su mayor población les daría derechos a un mayor número de diputados a los que tienen en sus respectivas asambleas, como el Estado de México.

La Minuta prevé un “Consejo de Coordinación de Política Territorial”, formado por los jefes delegacionales. Esta institución funcionaría como consejo de la ciudad y ayudaría para la formación de los reglamentos que, conjuntamente con el gobernador, se encargarían de expedir.

La elección de los jefes delegacionales, para ejercer funciones delegadas de la administración pública centralizada no tiene caso, por lo que ese consejo debería tener asignados funciones políticas, no sólo territoriales, de importancia.

Una función relevante sería la de concurrir para las reformas al Estatuto del Distrito Federal. Para que este documento fundamental tenga la jerarquía que merece no puede ser aprobado exclusivamente por la Asamblea Legislativa, sino que tiene que ser un verdadero procedimiento dificultado, donde la Asamblea sea la Cámara de origen y el consejo sea el órgano revisor. El Estatuto Constitucional de la entidad merece ser votado y aprobado por una Asamblea Constituyente, convocada *ex profeso* para su discusión. No merece pues, el tratamiento de una simple ley.

Una idea sugerente de la Minuta se refiere a asignar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la facultad para dirimir controversias entre las circunscripciones delegacionales y las autoridades centrales de la entidad. Su función merecería convertirlo en un verdadero *Tribunal Constitucional*, como poder constitucional autónomo de los tres poderes —espero que ya no sean meros órganos— de gobierno. Él velaría por el cumplimiento del Estatuto Constitucional del Distrito Federal, así como dirimiría los conflictos entre delegaciones y autoridades del Distrito Federal, contando con una Sala Administrativa para continuar ejerciendo el control de la legalidad en la entidad.

Las anteriores consideraciones nos permiten definir que por fin ha llegado el momento de discutir la reforma política del Distrito Federal, se han esperado más de 177 años para este momento, por ello merecen mayor reflexión los conceptos e instituciones previstos en la Minuta del 2001, para estar a la altura de las expectativas que se han generado con tan longeva espera. Este breve trabajo pretende señalar las principales consideraciones en esta reforma política.

## II. TENDENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN LAS CAPITALES FEDERALES

Si bien nuestra capital federal adoptó la estructura y los conceptos provenientes de la experiencia de la ciudad de Washington, Distrito de Columbia, en los Estados Unidos, el desarrollo que esa pequeña ciudad

muestra desde 1973 a la fecha es de autonomía, a través de la política del *home rule*. Sin embargo, factores políticos y quizá hasta raciales han detenido el avance de ese desarrollo. No obstante estas razones ocultas en los Estados Unidos, en 1997 se votó por referéndum en el electorado de dicha capital, la Constitución del Estado de Nueva Colombia (*New Columbia*), que espera ser ratificada desde entonces en el Congreso de los Estados Unidos.

Para México, fue un error adoptar los parámetros de la capital federal de los Estados Unidos del Norte, en la organización de nuestra sede federal, tal como lo apuntó desde el principio de nuestra vida constitucional, Fray Servando Teresa de Mier en el debate del 23 de julio de 1824, se preguntaba:

Es necesario que haya una ciudad federal, es decir, que no pertenezca a estado alguno de la Federación, en la cual residan los supremos poderes y en cuya área corta y precisa ejerza una jurisdicción precisa?...

He citado el ejemplo de todas las repúblicas, incluyendo la federal de los Estados Unidos de Norte-América que nos está sirviendo de modelo, cuyo gobierno residió 18 años en Filadelfia, capital del Estado de Pennsylvania...

Porque no es otra cosa esa aversión provincial, aunque no general contra (la ciudad de) México, a causa que desde aquí fulminaban los sátrapas españoles, la opresión y las esacciones. (La ciudad de) México era el primero que sufría la mano pesada de los virreyes, y si de haber fijado aquí su residencia, le resultaban naturalmente algunas ventajas.

Pero en la actualidad, los Estados Unidos no mantienen otros territorios federales más que a su capital y a otros dominios que por mejor nombre al de “colonias”, los consideran como territorios federales.<sup>3</sup>

Los territorios federales son eufemismos para el control y dominación de un gobierno federal sobre comunidades o pueblos que, aspirando a su autonomía, son sometidos a las autoridades centrales de un país. Los constituyentes mexicanos de todas las épocas han considerado que los territorios son males dentro de la sana división política, por ello aprobaron con reservas los primeros territorios federales en 1824 y 150 años después, el poder reformador de la Constitución mexicana los extinguió, con la sola excepción dramática de la capital federal.

<sup>3</sup> Junto al Distrito de Columbia, los demás territorios federales son: Samoa Americana, Guam, Puerto Rico y las Islas Vírgenes.

En Canadá por ejemplo, los territorios federales actuales son tres circunscripciones predominantemente indígenas: Nunavut, Yukon y el Territorio del Noroeste; dudas sobre discriminación podrían también sospecharse a lo largo de esta geopolítica del socio comercial de México, pues son territorios exclusivamente habitados por indígenas, equivalentes a las reservas indígenas de los Estados Unidos.

En otro sistema federal, el de Rusia, la diferenciación entre las unidades de su geografía política ha servido para alienar la igualdad jurídica de sus pobladores, pues cada división es tratada con categorías distintas. Esta departamentalización en la geografía rusa, y su naturaleza jurídica diversa, producto de la extinción de la Unión Soviética a partir del 12 de junio de 1990, ha provocado un mosaico caótico de entidades federativas: 21 *repúblicas*, 6 *krais*, 49 *oblasts*, 10 *okrugs* autónomos y dos ciudades federales.

En la Federación rusa, las repúblicas son las únicas con una autonomía parecida a la de los estados en México; sin embargo, todas las demás unidades, a pesar de su variada categorización, han progresado en el reconocimiento paulatino de su autonomía. Uno de ellos, el *oblast* denominado *Irkutsk*, ha logrado la promulgación de su propia Constitución como símbolo de su autonomía.<sup>4</sup>

Llama la atención el reconocimiento de dos ciudades federales como entidades autónomas, separadas de cualquier otra provincia, como quiera que se le denomine. Estas ciudades son, por derecho propio, las dos ciudades que han fungido en un tiempo o en otro de la historia rusa, como capitales: Moscú y San Petersburgo. Ambas ciudades tienen un gobernador de la ciudad electo periódicamente y una дума o asamblea de la ciudad que funciona como una legislatura. En Moscú, el gobernador es electo cada cuatro años y su дума está integrado con 35 miembros a partir de 1993. Además, en esta ciudad federal, hay 125 unidades territoriales en las que funciona un consejo local integrado por representantes electos. En otras palabras, la metrópoli moscovita tiene no sólo la categoría equivalente a la de una república o Estado, sino también conserva los funcionarios locales o municipales que a la ciudad de México le fueron cancelados desde 1928.

<sup>4</sup> Kossikov, Igor, *The Russian Model of Federalism: Problems and Prospects*, [www.eurplace.org/federal/kossikov2.html](http://www.eurplace.org/federal/kossikov2.html)



Por otra parte, la Constitución de Austria considera desde 1922 a su capital federal, Viena, como uno de los estados de la Federación, según el artículo 5o. fracción I de su texto. De esta manera, Viena cuenta con tres categorías: es la capital federal, es un estado y tiene la categoría de una municipalidad. Además, Viena expide su propia legislación provincial, sin sujeción a las autoridades federales, y cuenta con sus poderes Ejecutivo y Judicial.

Lo mismo sucede con Berlín, la capital del estado federal alemán, que comparte su categoría de ciudad-Estado con Bremen. Berlín recuperó su categoría de capital federal con la Unificación Alemana y su vida municipal se ha consolidado desde 1809. El estado federal de Berlín, tal como se le denomina en la Constitución alemana, cuenta con una Cámara de Representantes que se integra de 169 representantes aproximadamente, los cuales eligen al alcalde de la ciudad-Estado. Con la participación del alcalde y de la Cámara de Representantes se designan a los ocho integrantes del Senado de la ciudad. Ambas Cámaras representan el Poder Legislativo, pero el presupuesto de egresos es aprobado exclusivamente por la Cámara de Representantes.

Existen doce villas en la ciudad de Berlín; al frente de cada una de ellas hay un alcalde electo y un ayuntamiento compuesto por asambleístas también electos. Cada villa cuenta con una población promedio de 300,000 habitantes. Existe una relación estrecha entre el Senado de la ciudad y los ayuntamientos y los alcaldes de las villas configuran un consejo asesor del Senado, el cual a su vez, está presidido por el alcalde de la ciudad.

En 1996 se trató de unificar la administración del estado de Brandenburgo con la de Berlín, pero esta medida fue derrotada por plebiscito, conservando así su autonomía las respectivas administraciones públicas.

Aun antes de que Bélgica adoptara el sistema federal en 1993, Bruselas cuenta con plena autonomía a partir del 12 de enero de 1989, considerándola como capital región, con la misma categoría que las demás regiones del país, sin diferencia alguna y con “autonomía constitutiva”, por la cual, cada región decide el número de integrantes de su Parlamento, así como las características de su gobierno, que es lo que precisamente constituye una de las partes fundamentales de una Constitución. La tradición de Bruselas de contar con su propia Constitución, proviene desde el medioevo, cuando su carta constitutiva organizó la ciudad el 6 de febrero de 1421, documento que sobrevivió más de tres siglos.

Por su parte, desde el 1o. de octubre de 1996, el estado de la ciudad autónoma de Buenos Aires, capital de la República Federal Argentina, cuenta con su Constitución, aprobada por los representantes del pueblo de dicha ciudad, reunidos en Convención Constituyente. En dicha Constitución se establece una sencilla y clara distribución de competencias entre el estado federal y la ciudad-Estado: “La ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución nacional al gobierno federal”; es decir, sigue la regla de facultades reservadas que la Constitución mexicana le otorga a los estados, según el artículo 124.

Brasilia también cuenta con su propia Constitución aprobada en octubre de 1990. La capital de Brasil fue contemplada desde 1823 en una ley que pretendió cambiar la residencia de Río de Janeiro en un distrito federal que se localizaría en el céntrico estado de Goias. La residencia federal se ubicó en 1922 y en 1953 se iniciaron las gestiones para mudar la capital federal, lo cual no se dio sino hasta 1960. Brasilia tuvo alcaldes de 1960 a 1969, pero a raíz de una reforma constitucional en este último año, se instauró un gobernador en su lugar, que a partir de 1990 es electo popularmente.

El distrito federal de Caracas en Venezuela también está a cargo de un gobernador; la ciudad capital cuenta con dos municipios gobernados por sus respectivos ayuntamientos: Vargas y Libertador. La imprecisa categoría jurídica del distrito federal en Venezuela también comparte las preocupaciones de la ciudad de México. Un representante de la ciudad, Darío Vivas ha mencionado recientemente: “Es totalmente incompatible que un alcalde metropolitano gobierne a una entidad federal. El distrito capital tiene jerarquía de un Estado”.<sup>5</sup>

Como puede apreciarse, el modelo de distrito federal que se impulsó bajo la Constitución de Estados Unidos, a través del artículo I, sección 8, cláusula 17, y que obligó a buscar un territorio neutral para los estados, en la fundación de la ciudad de Washington, está totalmente superado y ese país se encuentra atrapado en la rigidez constitucional de su sistema para variar la categoría de distrito federal y otorgarle la de Estado de Nueva Colombia como se ha manifestado popularmente el deseo del electorado.<sup>6</sup>

5 [www.elmundo.com.ve/ediciones/2001/09/20/p1-6s1.htm](http://www.elmundo.com.ve/ediciones/2001/09/20/p1-6s1.htm)

6 El gobierno del Distrito de Colombia no puede ser más errático y refleja los conflictos y divisiones de su sistema federal: 1) De 1790 a 1802 el gobierno de la ciudad

De esta suerte, el modelo de Washington ha dejado de ser el paradigma del siglo XIX, para convertirse en uno de los modelos de mayor rezago en la vida democrática de los países federales. En el caso de México, desde un principio, las diferencias eran notables con Washington, pues a pesar de la intención de algunos sectores de los congresos constituyentes mexicanos, la capital federal no pudo trasladarse a la mitad geográfica del territorio nacional, a pesar de los ofrecimientos de ciudades como Querétaro, San Luis Potosí y Celaya entre otras, fuera del área de influencia de algún estado, sino que por razones pragmáticas y evidentes para las condiciones del país, la capital federal se instaló en la ciudad dominante del país, tal como se habían establecido muchas otras capitales europeas, aun de estados centralistas.<sup>7</sup>

estuvo a cargo de tres comisionados nombrados por el presidente; 2) De 1820 a 1871 la ciudad tuvo un aliento democrático cuando se permitió que eligieran a su alcalde y a un consejo de la ciudad; 3) De 1871 a 1874 se cambió el sistema para que la ciudad tuviera un gobernador electo y una Legislatura con dos Cámaras, la primera electa popularmente, y la segunda designada; y 4) De 1874 a 1967 se regresó al viejo sistema de contar con tres comisionados nombrados por el presidente. Sin embargo, la Ley de Autonomía del Distrito de Colombia (*District of Columbia Home Rule Act*) aprobada por el Congreso federal el 24 de diciembre de 1973 y ratificada por los electores del distrito federal, estableció un gobierno propio, integrado por un alcalde y un Consejo de trece miembros, todos ellos electos: el alcalde y cinco miembros del Consejo electos por la totalidad de la población del distrito, mientras que los restantes ocho miembros del consejo son electos uno por cada circunscripción en que se divide electoralmente el distrito. El alcalde ejerce el Poder Ejecutivo y tiene poder de veto sobre las decisiones del consejo, que es el órgano legislativo. El proceso de democratización de la capital federal de los Estados Unidos ha sido largo y lento, en contraste con el resto de sus instituciones, desde 1948 se conocen peticiones e iniciativas para lograr esta autonomía y desde 1980 se conoce la iniciativa para declararlo en estado de la Unión y desde el 2 de noviembre de 1982 la Constitución se ratificó por un plebiscito, reformándose en 1997.

<sup>7</sup> La idea de que la capital federal estuviera en el centro geográfico del país responde a las peculiaridades de los Estados Unidos, cuyos estados del norte y del sur antagonizaban desde antes de la discusión de la Constitución, en la formación de la Confederación de ese país. James Madison sostiene esta peculiaridad de la capital federal norteamericana en *El Federalista*, núm. 43. De la misma manera, Madison sostuvo que no era prudente que la capital federal fuera al mismo tiempo la capital de una de las provincias o entidades federativas, aserto que fue seguido en México y Canadá por igual, y que ha sido respetado en casi todos los sistemas federales. El caso de Nigeria y su primigenia capital Lagos nos ofrece un ejemplo de verdadero conflicto cuando una misma ciudad fue capital del gobierno federal y capital de un Estado, en un país dividido por conflictos étnicos y religiosos de sus más de 250 grupos étnicos. Lagos pertenece a un grupo étnico, el de Yoruba, por lo que la capital federal estaba dominada por la capital de esa etnia. En

El resentimiento hacia la capital virreinal no fue obstáculo para fundar sobre sus cimientos la capital federal, pues en México, los nacientes estados estuvieron seguros de su soberanía y de las instituciones federales que los representarían, sin ningún privilegio para ningún Estado en particular, como lo demuestran la aprobación de un Senado y la forma de elección del Presidente durante la Primera República Federal (1824-1835). No se dio en México la lucha entre regiones y grupos de Estados que prevaleció en los Estados Unidos y que se ha dado en muchas otras naciones, auspiciados por razones de índole étnica, lingüística, religiosa o de otras índoles.

La ciudad de México ha sido desde sus orígenes, la ciudad donde la diversidad de la nacionalidad indígena, novohispana y mexicana al final se han mezclado, en un gran mosaico de identidades, en un mestizaje integral. Nunca ha sido considerada por sí misma un peligro a la identidad de los demás estados y territorios del país, sino que como ninguna otra entidad federativa, es el prototipo de la ciudad cosmopolita alejada de los provincialismos y regionalismos que sobreviven en otras partes. Por ello fue la natural opción en 1824 para constituirse en la capital federal; desde este punto de vista, México ha cumplido su cometido al representar por igual a todos y cada uno de los estados de la Unión, sin preferencias, lo que se demuestra con los diversos orígenes de la clase política de sus gobernantes.

El modelo de Washington como primera capital federal moderna está superado en la misma región de América del Norte, pues Ottawa, la capital federal de Canadá, instaurada como capital federal en 1857, no requirió de un territorio exclusivo, fuera del territorio de las provincias o estados federales existentes en ese país, ya que se encuentra en el territorio de una de las provincias, como es la de Ontario.<sup>8</sup>

1976, se decidió mudar la capital de Nigeria al territorio de Abuja con la categoría de territorio federal en el centro geográfico del país africano y por lo tanto, alejado de la dominación de una etnia sobre el resto.

8 Resulta interesante señalar que tanto Ottawa como México son capitales federales con carácter provisional, pues a nuestra capital desde la Constitución de 1857 se le consideró con la posibilidad de constituirse en un estado, el del Valle de México, mientras se mudaran los poderes federales a una nueva sede, lo cual no ha sucedido desde entonces; tal como ocurre con Ottawa, pues el artículo 16 de su Constitución, la *British North American Act*, de 1867 establece la posibilidad de que la Corona británica pueda

De la misma manera, el modelo del Distrito Federal como territorio federal, aunque todavía sobrevive en México, no deja de ser un modelo desfasado de las tendencias democráticas modernas. Para ello, basta revisar la Constitución australiana de 1901, donde se establece el “Territorio de la capital australiana” como un territorio federal, en un lenguaje victoriano y colonialista, pero preconizador a la vez de un gobierno propio, según se desprende del establecimiento de Canberra en 1911.

Los territorios sometidos a potestades legislativas ajenas al del pueblo de una entidad, son entidades sin autonomía verdadera, incompatibles con el principio de soberanía popular, fundamento del constitucionalismo mexicano y mundial. El control y sumisión de los otros territorios federales de los Estados Unidos, como son los casos de Guam y Puerto Rico, productos de la invasión de ese país a Cuba en agresión a España en 1898, nos muestra la pobre condición de su gobierno.

Existe el caso del gobierno de Gibraltar en la Península Ibérica que a pesar de sostener su derecho a la autodeterminación como pueblo libre frente a España, vive sometido a la Constitución de 1969 que el Parlamento inglés le concedió, como un territorio incorporado a la *Commonwealth* británica.

El fenómeno de la constitucionalización de las comunidades sobrepasa incluso los límites de los estados nacionales; por ello, desde noviembre de 2000, se encuentra en estudio la posibilidad de aprobar una Constitución para la Unión Europea, donde se fijen las facultades de los funcionarios de la Unión.

El diseño constitucional moderno rebasa incluso los límites de las ideas dieciochescas de la capital al estilo de Washington. En principio, ya no es necesario identificar incluso el asiento de los poderes federales con una sola ciudad capital o con la idea misma de capital, tal como en México siempre se ha dado por acordado, que la capital federal será siempre asiento de dichos poderes. Algunos estados no federales incluso han adoptado esta posición. Basta recordar los ejemplos de La Haya, como asiento de los poderes y la administración de Holanda, cuando su capital política es Amsterdam, debido a la tradición histórica de esas dos ciudades; o en América Latina, está el ejemplo de Bolivia, con La

decidir su cambio. A diferencia de Washington que fue definitivamente establecida como capital federal desde 1790 cuando el Congreso federal le delegó facultades al presidente de ese país para determinar la sede de los poderes federales.

Paz como asiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que convive con Sucre, como asiento del Poder Judicial. La República de Sudáfrica, federal en su forma de gobierno, ha escogido distribuir sus poderes en tres ciudades: Pretoria, con el Poder Ejecutivo, ciudad del Cabo con el Poder Legislativo y Bloemfontein con el Poder Judicial, y garantizar así la equitativa distribución de los poderes federales en las regiones étnicas.

De esta manera, desembarazar a la ciudad de México de uno o de todos los poderes federales, y seguir conservando su categoría de capital, no sería contrario a los principios seguidos por otras capitales mundiales. No obstante, el costo podría ser muy alto e innecesario; sin embargo, por otra parte, la sede de los poderes federales no debe menguar la capacidad política de la entidad para obtener la plenitud en su autonomía.

La ciudad de México no tiene las barreras lingüísticas, étnicas o geopolíticas de otros países para dejar de seguir siendo la capital federal de todos los mexicanos; pero el gobierno federal ha tenido tradicionalmente reticencia en reconocer la completa autonomía de esta merecida ciudad-estado, por temor a perder su control político y por temor a enfrentar conflictos políticos. Sin embargo, estos temores deben disiparse ante la democracia mexicana implementada en el año 2000, donde los conflictos partidistas naturales de una democracia plural, se convierten en controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La lucha política se ha transformado pues en una controversia legal.