

EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Armando HERNÁNDEZ CRUZ*

Sumario: I. La problemática. II. El constitucionalismo multi-nivel. III. El rediseño institucional del Distrito Federal.

El modelo de organización de lo que se conoce como la parte orgánica del proyecto de Constitución de la Ciudad de México es un tema muy interesante, que genera varias interrogantes; ello nos ha llevado en los últimos veinte años al estudio integral de esta entidad federativa sui generis y la viabilidad de su reforma política, aspectos que comparto en esta mesa y que además han quedado plasmados en el libro *El necesario rediseño institucional del Distrito Federal mexicano* publicado recientemente por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el cual se comentan precisamente algunos de los planteamientos sobre lo que se consideran estrategias básicas para el rediseño institucional del Distrito Federal.

*Doctor en Derecho por la UNAM, especialista en derecho constitucional y administrativo y derechos humanos por la misma universidad. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM y desde 2014 es presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

I. La problemática

La Zona Metropolitana del Valle de México constituye una de las megaciudades más importantes, no sólo del país, sino del mundo. Tiene la más grande concentración poblacional, genera el mayor porcentaje del producto interno bruto y es la zona más globalizada de México, no obstante la importancia del Distrito Federal y su integración a la zona metropolitana, la capacidad de respuesta y propuesta de los distintos niveles de gobierno y de los partidos políticos no ha estado a la altura de la compleja situación que presenta.

En busca de posibles soluciones a estos problemas, se han planteado diversas propuestas para reforzar y fortalecer sus instituciones, por ejemplo, homologar la situación jurídica y constitucional de la ciudad capital con la de los estados, una idea que en la actualidad enfrenta ciertas resistencias.

El problema radica en que se ha querido analizar un Distrito Federal que históricamente ha mantenido diferencias con el resto de las entidades federativas por razones que hoy en día ya no son sostenibles o que simplemente no atienden a la verdadera necesidad de los habitantes de esta entidad. Se ha pretendido examinar con atrasadas teorías que ya no concuerdan con las exigencias contemporáneas de la sociedad capitalina y que difieren mucho con lo que pasaba hace 30 o 40 años.

El constitucionalismo mexicano, dominado por el enfoque de la doctrina positivista, es en la actualidad un obstáculo para el desarrollo de nuevas fórmulas de solución de problemas reales de la sociedad mexicana y en el caso específico de los problemas actuales del Distrito Federal.

EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El hecho de que esta entidad federativa cuente con la condición de Distrito Federal que responde a su carácter de asiento de los Poderes de la Unión, no justifica la carencia de órganos de Gobierno que gocen de autonomía y plena capacidad de decisión; las referencias históricas de Venustiano Carranza mandando a desazolvar el perímetro cercano a las oficinas de la presidencia, son reminiscencias que ya no corresponden a la realidad moderna de esta capital.

II. El constitucionalismo multinivel

En mi opinión, el Distrito Federal requiere un rediseño que vaya acorde con sus características, con su naturaleza y con sus necesidades reales, que sea armónico con su condición de urbe, de megalópolis. Creo firmemente que hay muchas otras condiciones propias de la Ciudad de México que le dan un carácter de metrópoli. Por lo tanto, no podemos quedarnos obturados en las ideas radicales del Estado federal o del Estado centralista o de la distribución vertical, simétrica de competencias cuando en otras partes del mundo se exploran nuevas posibilidades como el constitucionalismo multinivel¹ que acontece en Europa.

Cuando nos preguntamos, por ejemplo, ¿qué es la Unión Europea? ¿Si es un Estado o es una confederación o una federación? Una de las posibles respuestas es que la Unión Europea no es nada de eso, es una cosa distinta. Por lo tanto, la evaluación y la calificación de esta figura, a la luz del constitucionalismo moderno, no puede res-

¹ En el constitucionalismo multinivel no hay jerarquía ni verticalidad, sino un sistema transversal en red que debe romper el esquema piramidal con un centro único y final de toma de decisiones.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

ponder a las ideas vetustas de si es federación o confederación, porque va superando esos viejos esquemas y generando nuevos paradigmas.

Esa idea de constitucionalismo multinivel trasciende también al modelo de organización español, que no es un Estado federal ni un Estado central, simplemente es un Estado compuesto bajo una figura que no tiene nombre, pero que se define por la unidad del Estado. En la nación española existe una división de comunidades autónomas, cuyas provincias y municipios cuentan con cartas políticas o estatutos que no precisamente son simétricos. Cada comunidad o cada ente de ese órgano pactó, con el Estado español, las competencias que le fueran necesarias.

De tal forma, la comunidad de Valencia tiene competencias en materia de agua, que no tiene la comunidad de Madrid, porque no existen las mismas necesidades o cuerpos acuíferos para requerir este tipo de atribuciones, o la comunidad de la Rioja, que vive de la producción de vino, tiene competencia para cobrar impuestos en esa materia, la cual no necesitan otras comunidades autónomas, porque no tienen la misma configuración, intereses y necesidades.

En esa distribución se aplica un principio asimétrico que reconoce que la autonomía no es igual para todos. Cada comunidad pide al Estado español el cúmulo de autonomía que necesite de acuerdo con sus propias necesidades, tomando en consideración que lo que le interesa al Estado y al ciudadano es que funcione el servicio público.

De esta forma, consideramos que ese modelo conocido en la Constitución española como “principio dispositivo” y

EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

que implica la posibilidad de que cada comunidad ejerza su derecho de autoorganización², podría ser un buen ejercicio para la redistribución de competencias entre el Gobierno local o el Gobierno central del Distrito Federal y los Gobiernos en las distintas demarcaciones.

Siguiendo con este modelo español del principio dispositivo, en el caso de la Ciudad de México, no todas las demarcaciones son iguales y por lo tanto no todas requieren las mismas atribuciones. La asignación de competencias de los Gobiernos delegacionales obedecería a aquéllas que les fueran necesarias para su propia definición, existencia, características y condiciones, eso permitiría tener una entidad más ágil y más dinámica.

Empero, es difícil que el constitucionalismo mexicano logre evolucionar los conceptos y paradigmas previamente establecidos. Si lográramos superar la crisis del concepto de Estado de los siglos pasados, podríamos vislumbrar la construcción del constitucionalismo del siglo XXI a través de la aplicación de los valores de libertad a las nuevas realidades para la solución de problemas.

III. El rediseño institucional del Distrito Federal

Por rediseño institucional debemos entender la redistribución de atribuciones entre los órganos de Gobierno, y en el caso específico del Distrito Federal implica no sólo una redistribución de atribuciones, sino la asignación de nuevas funciones o la implementación de nuevas formas

² Hernández Cruz, Armando, *El necesario rediseño institucional del Distrito Federal Mexicano*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2015, p. 130.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

de distribuir dichas funciones, en primer término, entre la federación y las autoridades locales, y en segundo, en el ámbito interno, particularmente la distribución de competencias entre las autoridades del Gobierno central y las de los Gobiernos delegaciones o demarcaciones.

Entre las formas de repartir competencias que podemos mencionar, tenemos la distribución entre órganos de diferentes niveles y la distribución entre órganos del mismo nivel; en el primer caso, se trata de la distribución que se da entre la federación, las entidades federativas y los municipios, también conocida como “distribución vertical de competencias”, la cual se realiza mediante la regla general prevista en el artículo 124 constitucional, es decir, que todas las facultades que no están expresamente conferidas a los funcionarios de la federación se entienden reservadas para los estados, esta fórmula se conoce como competencia residual de las entidades federativas.

La interpretación de este artículo siempre ha resultado un tanto compleja en el caso particular del Distrito Federal por una razón específica, existe una enorme confusión respecto a su carácter y naturaleza, hay quienes lo homologan a un municipio y quienes le reconocen su carácter de entidad federativa, sin embargo, la Constitución general es muy clara al precisar en su artículo 43, que debe ser considerado como una de las partes integrantes de la federación, lo cual implica que es una más de las entidades federativas que componen el Estado mexicano.

Sobre el particular, no debe haber lugar a duda: el Distrito Federal forma parte de lo que se conoce en la teoría como pacto federal. Un principio metodológico del análisis

EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

sis del sistema federal y en forma concreta, el federalismo, nos obliga a conocer la raíz etimológica del vocablo federalismo, cuyo origen proviene del latín *fodeus* o *foderare* cuyo significado es *unión o alianza, pacto o acuerdo*³, en consecuencia, si nosotros examinamos el término *entidad federativa* por separado, podemos darnos cuenta de que hace referencia a un ente o sujeto que forma parte de una unión, pacto o federación, y el Distrito Federal, de acuerdo con su definición constitucional, es una de las 32 partes que integran la federación mexicana.

Otra duda que surge es si tiene o no carácter de estado; al respecto, el artículo 44 también es claro al establecer que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, y sólo en el caso de que los poderes federales cambiaran de residencia, se erigiría en un estado, en el estado del Valle de México; pero mientras eso no suceda, su naturaleza es clara, es la capital de México, sede de los poderes de la unión y una de las 32 partes que integran el Estado federal mexicano. Una entidad federativa con una situación particular que la distingue de las demás por el solo hecho de ser el asiento de los poderes federales.

Luego entonces, tampoco puede ser comparada con un municipio, aun cuando para efectos fiscales y de los convenios de colaboración o para el otorgamiento de subsidios municipales por parte de la federación se haya generado la ficción de considerarla como tal; aun en ese sentido no es un municipio, y no puede siquiera homolo-

³ Camargo González, Ismael, "El régimen interior de las entidades federativas", en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2642/7.pdf>.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

garse a él, porque como ya se dijo, esta entidad federativa tiene órganos de Gobierno locales que distan mucho de la naturaleza jurídica municipal.

En el caso del Distrito Federal, esto es parte fundamental de la confusión, que si es estado o entidad federativa o es municipio, a fin de cuentas, a la gente, a la población, a los habitantes de la Ciudad de México, les da lo mismo si es una cosa o la otra, lo que realmente quieren es la simplificación de los procedimientos para acceder a determinados servicios públicos y poder ejercer efectivamente sus derechos.

Caso típico: cuando una persona va a la delegación a pedir apoyo de una patrulla o de los oficiales de seguridad pública, y le dicen: "Aquí no le podemos ayudar porque la seguridad pública es competencia del Gobierno central, debe dirigirse a la Secretaría de Seguridad Pública". Va la persona a la Secretaría de Seguridad Pública, y le dicen: "Está usted en el lugar equivocado porque las atribuciones de seguridad pública en el Distrito Federal le corresponden a la federación y por lo tanto no es asunto de nuestra competencia". Esto da como resultado que el gobernado se retire totalmente confundido y frustrado, con la carencia del servicio público que está requiriendo. Esto sucede porque el Distrito Federal no tiene autonomía en materia de seguridad pública lo que deriva en el entorpecimiento de la actividad de Gobierno.

En un sistema de constitucionalismo multinivel, contrario a lo que sucede en México, no es necesario disputar competencias específicas entre instancias o niveles de Gobierno, todos los Gobiernos son responsables de la solución de problemas con independencia del nivel de representación

EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

que ostenten, aplicando un plan conjunto y no limitado por los aspectos formales de competencias en beneficio de la población. La solución debe partir del acuerdo político⁴. Eso sería, sin duda, mucho más útil para los capitalinos.

Por ello es importante analizar la estructura del Distrito Federal y definir claramente su naturaleza, para lograr un rediseño institucional que sea acorde con las necesidades actuales de los habitantes de esta ciudad, para lograr un nuevo modelo institucional, que funcione, que sirva a la gente y les resuelva a los ciudadanos la problemática de la confusión de atribuciones y otra serie de cuestiones derivadas de la ausencia de competencias.

Uno de los principales planteamientos que se exponen en materia de reforma política del Distrito Federal hace referencia a la posibilidad de que la Constitución federal le otorgue a la Ciudad de México autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y la faculte para dictar su propia Constitución de manera homóloga a los estados de la unión.

En nuestra opinión, esta situación resulta en realidad una falacia teórica porque en estricto sentido, las llamadas constituciones de las entidades federativas, no son constituciones, y las entidades federativas, en realidad tampoco son estados libres y soberanos como lo establece el artículo 40 constitucional, ya que todas las entidades federativas deben someterse a una estructura política superior que es la Constitución federal; por el contrario, un estado soberano es aquel que tiene la capacidad de autodeterminar su estructura interna y su propia forma de Gobierno.

⁴ *Ibidem*, p. 124.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

En ese sentido, México no tiene en su interior ningún otro estado soberano, ya que la tesis de la soberanía precisamente nos indica que no puede haber un Estado dentro de otro Estado, ni una soberanía por encima de otra soberanía, la soberanía no admite división porque eso va en contra de su propio concepto (poder que está sobre todo), y tampoco el poder acepta división, porque el poder es uno solo en el Estado y lo que realmente se distribuye son las funciones del Gobierno. Luego entonces, al existir una sola soberanía y un solo poder, debemos dejar en claro que lo que se otorga en realidad a las entidades federativas en la Constitución general es autonomía.

Empero, seguimos manejando la teoría clásica de la división de poderes y la tesis de una soberanía fragmentada en un modelo federal, que en realidad es un modelo de descentralización política en el que más bien se otorga autonomía a cada una de las partes integrantes de la federación. Así, tenemos que las entidades federativas son autónomas y no soberanas, porque no tienen la capacidad de tomar sus propias decisiones, los estados de la República no pueden decidir configurarse como monarquías o tener un Gobierno que dure 15 años, porque están sujetas a una norma superior, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sólo un Estado puede tener Constitución, y como ya se mencionó, ninguna de las entidades federativas es Estado porque no tienen soberanía. Por lo tanto, ninguna de ellas puede tener Constitución. En nuestra opinión, el término correcto para referirse a esos cuerpos normativos, es el que se otorga al máximo ordenamiento a nivel local en el

EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Distrito Federal, que es el Estatuto de Gobierno, régimen jurídico al cual están sometidas las personas y las cosas que se relacionan con esta entidad federativa.

Sin embargo, también reconocemos el impacto y el peso que tiene para todas las entidades federativas asumirse como estados libres y soberanos, con una Constitución local como lo señala el artículo 40. Por lo tanto, sólo bajo ese criterio sí consideramos necesario que el Distrito Federal se homologue al sentir de las demás partes integrantes de la federación. Por ello, dentro del necesario rediseño institucional del Distrito Federal coincidimos con la fórmula de creación de una Constitución local para la Ciudad de México.

Reiterando que, si bien no es el término más adecuado desde el punto de vista jurídico, sí lo es en términos políticos, en términos del quehacer democrático de la ciudad y en términos de homologarla al estatus de derecho de las demás entidades federativas de este país.

Ya sea que se llame estado del Valle de México o Ciudad de México⁵, como se ha venido haciendo en los últimos años, que también se puede tomar como sinónimo de Distrito Federal porque el artículo 42 señala que la Ciudad de México es el Distrito Federal, término con el que se le conoce tradicionalmente.

En ese rediseño institucional del Distrito Federal que se ha venido planeando, habría que establecer como en

⁵ Desde nuestro punto de vista, también existe una imprecisión de carácter semántico, porque la zona rural del Distrito Federal, en las delegaciones como Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco o Cuajimalpa que forman parte de la entidad federativa, no pertenecen a lo que semánticamente consideraríamos como ciudad, urbe, capital o metrópoli, lo cual podría parecer una contradicción.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

otras entidades federativas, principios que den pauta a una identidad de las personas que nacen y viven en el Distrito Federal, para que haya una apropiación colectiva del espacio público, que no se sientan como población fluctuante o ajena al mantenimiento y sostenimiento de la infraestructura de la ciudad. Máxime porque somos la única entidad federativa que no tiene una capital ni un gentilicio, es decir, una denominación de origen para los habitantes y oriundos del Distrito Federal.

Otra cuestión que nos parece fundamental es la definición de los principios constitucionales en la parte orgánica de la Constitución local. Esto es, porque la parte orgánica de un texto constitucional no sólo establece la estructura, organización y funcionamiento del Gobierno, las relaciones de los órganos de Gobierno entre sí y las relaciones de éstos con los particulares. También debe establecer los principios constitucionales que han de regir todo el quehacer democrático del poder público dentro de la entidad federativa, como el principio de supremacía constitucional, la rigidez constitucional, la inviolabilidad de la Constitución, el principio de legalidad, etcétera.

Asimismo, es indispensable que la Constitución local cuente con un catálogo propio de derechos humanos, promoviendo activamente los derechos civiles y políticos, y en especial los económicos, sociales y culturales, ya que de esta manera todas las instituciones de la Ciudad de México y los instrumentos legales que deriven de ella estarán en la “búsqueda de un constante mejoramiento de la calidad de vida de la población”⁶.

⁶ Hernández Cruz, Armando, *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, México, CNDH, 2006, p. 7.

EL NECESARIO REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Este apartado axiológico no sólo debe ser planteado pensando en los habitantes del Distrito Federal, sino en una población flotante que entra, sale, transita y realiza actividades diarias en el territorio de la entidad federativa.

Como podemos observar, son muchos los aspectos que hay que revisar sobre la estructura, diseño y funciones de los órganos de Gobierno de la ciudad, cualquier espacio resultaría insuficiente para abordarlos exhaustivamente; sin embargo, en términos muy generales podemos mencionar cuáles son aquellos que, en nuestra opinión, no pueden faltar dentro del marco constitucional local:

- Principios que den pauta a la identidad de las personas que viven en la Ciudad de México.
- Principios constitucionales que protejan los valores superiores de la entidad federativa.
- Un amplio catálogo de derechos humanos de carácter individual y colectivo, así como las garantías para su protección.
- Una red de distribución de atribuciones entre los órganos centrales y las demarcaciones territoriales que permita a éstas dirigirse con autonomía y adoptar las competencias que les sean necesarias atendiendo a sus características propias.
- Una ley orgánica local y leyes orgánicas para las demarcaciones como tienen los municipios en las entidades federativas.
- Ampliar la competencia del Legislativo local para que éste forme parte del poder revisor de la Constitución general.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Todos estos aspectos formarían parte del rediseño institucional que plantea una nueva forma de organizar el poder y el ejercicio de la función pública, para potencializar y optimizar el quehacer democrático que se ha venido fortaleciendo en la Ciudad de México en estos últimos años.