

LA REESTRUCTURACION CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

Por: Dr. Ignacio Burgoa Orihuela

SUMARIO

Introducción. I. Exposición de motivos. II. Reformas constitucionales. III. Palabras finales.

INTRÓDUCCIÓN

Entre las múltiples cuestiones de interés nacional que suelen plantearse en reuniones públicas, discursos de candidatos presidenciales, juntas de trabajo y demás eventos similares, destacan dos fundamentales, a saber, la relativa a la democratización de nuestro pueblo y la concerniente al fortalecimiento del régimen federal y municipal. Dicho planteamiento, que no ha rebasado los límites de una desacreditada fraseología hueca, insustancial y tediosamente repetitiva, no puede formularse con sinceridad, honradez y decisión, sin abordar la situación antidemocrática en que está colocada la ciudadanía del Distrito Federal desde hace más de cincuenta años merced a la reforma que en 1928 se practicó a la fracción VI del artículo 73 constitucional. Tal reforma suprimió el régimen de municipalidades dentro del que el Constituyente de Querétaro organizó a dicha entidad federativa, para sustituirlo con una unidad gubernativa llamada "Departamento del Distrito Federal", subordinada directamente al Presidente de la República. La subsistencia de la actual estructura del propio Distrito, cuyo elemento humano asciende a quince millones de habitantes, es decir, a la quinta parte, aproximadamente, de la población total del país, implica un permanente signo de antidemocracia y una notoria incongruencia con el sistema federal que, al menos formal y teóricamente, se ha implantado en nuestra Constitución vigente.

Estamos conscientes de que los apologistas, por no decir aduladores, del absorbente y antidemocrático presidencialismo mexicano, se opondrán con tumazmente a la reestructuración constitucional del Distrito Federal que propugnamos. Sin embargo, tal oposición no mermará nuestros esfuerzos por tratar de lograr, algún día, para su población ciudadana la justicia democrática que merece. Nos consuela y alienta en nuestros afanes la sentencia humana y de moral social del maestro Vasconcelos que afirma: "Propio es de épocas decadentes y de individuos menguados hacer eco a los que sonrían con desdén ante el que quiere y no puede". Consideramos que el pueblo de México está ahito de escuchar tantas promesas por parte de funcionarios públicos que no se cumplen, pues sólo se formulan muchas veces demagógicamente por ellos para preservar su personal situación política. No debemos olvidar la frase evangélica que enseña que "el buen árbol por sus frutos se conoce", y esta admonición, proyectada al campo de la vasta problemática nacional, debe traducirse inicial y prioritariamente en las reformas normativas de rango constitucional y legal que sean imprescindibles para poner en práctica las soluciones que en muchas ocasiones simplemente suelen esbozarse sin encuadrarlas sistematizadamente en un conjunto de nuevas disposiciones jurídicas.

Las reformas a la Constitución que proponemos para reestructurar al Distrito Federal se fundamentan en las consideraciones que apoyan esta ponencia, mismas que en su conjunto entrañan la siguiente:

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

A) Ideas generales

El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del Estado federal mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridad que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. En lo que respecta a los derechos políticos subjetivos de los ciudadanos que residen en el Distrito Federal, o sea, en lo que atañe a lo que se llama "voto activo", su ejercicio sólo es constitucionalmente posible tratándose de la integración de las cámaras que componen el Congreso de la Unión y de la designación del Presidente de la República, pero no de la nominación del "gobernador delegado" de dicha entidad que se denomina "Jefe del Departamento del Distrito Federal", ya que su nombramiento proviene de dicho alto funcionario administrativo, quien asimismo puede removerlo libremente. A diferencia de lo que sucede con los estados miem-

bros, el Distrito Federal no tiene Constitución particular, pues su orden jurídico se forma con todas las leyes que como legislatura local expide dicho Congreso. Es inconcuso que dentro del Distrito Federal se desempeñan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial por los diferentes órganos que integran su gobierno en el amplio sentido del concepto, en los términos a que brevemente nos referiremos a continuación.

B) Poder Legislativo

Este poder, como función pública de creación normativa, se ejerce dentro del Distrito Federal por el mismo Congreso de la Unión, ya que éste actúa como "legislatura" de esta entidad federativa y cuya competencia, en lo que a ésta concierne, se integra con todas aquellas facultades que no corresponden a las materias normativas federales que señala la Constitución, por aplicación analógica del principio proclamado en su artículo 124. El doble carácter que tiene dicho Congreso propicia el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea, del núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por diputados y senadores procedentes de los Estados de la República. La composición de las cámaras que forman el Congreso de la Unión provoca, a su vez, el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la Federación según el artículo 43 constitucional. En otras palabras, al declarar la fracción VI del artículo 73 de la Constitución que al Congreso de la Unión corresponde legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en el fondo auspicia que los diputados y senadores que no emanen de la voluntad de su elemento humano se ingieran en la elaboración y expedición de los ordenamientos legales correspondientes, circunstancia que coloca a la población de dicha entidad en una situación de *capitis deminutio* política frente a la de los estados miembros, cuya hegemonía en la creación de leyes para el Distrito Federal no se neutraliza por el hecho de que la diputación de éste sea la más numerosa dentro de la cámara respectiva por razones demográficas, pues en el Senado los representantes de dicha entidad implican indiscutiblemente una porción reducida de su integración humana.

C) Poder Ejecutivo

La función administrativa dentro del Distrito Federal, o sea, el "gobierno" en su sentido estricto indebido, se deposita en el mismo Presidente de la República según lo ordena la fracción VI, base primera, del artículo 73 constitucional. El ejercicio del gobierno, conforme a esta

disposición, lo despliega el Presidente "por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva", cuyo conjunto forma la entidad gubernativa denominada "Departamento del Distrito Federal".

Fácilmente se advierte que en la designación de los órganos de gobierno administrativo del Distrito Federal no interviene la voluntad popular, es decir, su ciudadanía, a pesar de que ésta sea la más numerosa del país, ya que los titulares de todos los órganos de autoridad que forman el departamento respectivo reconocen como fuente de su investidura la decisión presidencial unilateral, directa o indirecta. Por consiguiente, en la mencionada entidad federativa no opera uno de los signos del régimen democrático y que consiste en la participación directa del pueblo en la elección de las personas que encarnen los órganos primarios de gobierno. Bien es cierto que el Presidente de la República es el gobernador "nato del Distrito Federal por mandamiento constitucional y que este alto funcionario es designable en elección popular directa, pero también es verdad que en este acto no sólo intervienen los ciudadanos de la citada entidad sino los del país entero. En otras palabras, el gobernador del Distrito Federal es elegible en proporción minoritaria por el pueblo de esta entidad y mayoritariamente por los ciudadanos que no pertenecen a ella, circunstancia que corrobora la *capitis deminutio* política de que adolece dicho Distrito frente a los estados en el sistema democrático de México.

D) Poder Judicial

Este poder, o sea la función jurisdiccional en que se manifiesta, se deposita en el Tribunal Superior de Justicia y en jueces civiles, penales y de lo familiar que establece la ley orgánica respectiva. La designación de los magistrados integrantes de dicho Tribunal proviene directa y unilateralmente del Presidente de la República, homologada por la Cámara de Diputados.

E) Conclusiones finales

La reestructuración constitucional del Distrito Federal debe comprender a los órganos en que se depositan las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional. Así, dicha entidad debe tener un Congreso propio integrado por diputados elegibles por sus ciudadanos en forma directa bajo los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, con el objeto de que funcione como asamblea pluripartidista y pluriideológica. El gobernador del Distrito Federal debe dejar de ser el Presidente de la República, es decir, dicha entidad debe contar con un gobernador propio elegible en votación directa por su población ciudadana. Consideramos, sobre este punto, que no surgiría ninguna interferencia entre el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Distrito

Federal por lo que a las atribuciones y facultades de uno y de otro concierne, ya que, por aplicación del artículo 124 constitucional, la esfera competencial entre ambos quedaría perfectamente demarcada. Por último, en lo tocante al Poder Judicial, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal estaría compuesto por magistrados designables en los términos que brevemente hemos bosquejado.

II REFORMAS CONSTITUCIONALES

Es evidente que la reestructuración que proponemos a la actual organización del Distrito Federal requiere reformas constitucionales esenciales e importantes. Independientemente de los necesarios ajustes conceptuales y terminológicos que deben practicarse a diferentes preceptos de nuestra Constitución y de la supresión de la fracción VI de su artículo 73, la citada reestructuración debe contenerse en su artículo 115, el cual se dividiría en dos apartados, el "A" y el "B", refiriéndose el primero de ellos a los Estados y el segundo al Distrito Federal. Tales apartados integrarían el Título Quinto de la Constitución, actualmente denominado De los Estados de la Federación, denominación que se sustituiría por la de De las Entidades Federativas.

El apartado "B", que se titularía Del Distrito Federal, involucraría las disposiciones siguientes:

I. La función legislativa del Distrito Federal se deposita en un Congreso cuyos miembros integrantes serán de elección popular directa conforme al sistema de votación mayoritaria relativa y al principio de representación proporcional, en los términos que señale la legislación ordinaria respectiva.

II. Los diputados deberán ser mexicanos por nacimiento y nativos del Distrito Federal o con una residencia efectiva en él no menor de cinco años anteriores al día de la elección y reunirán los demás requisitos que fije la ley.

III. Los diputados al Congreso del Distrito Federal durarán en su encargo tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

IV. El gobierno administrativo del Distrito Federal estará depositado en un gobernador, cuyo cargo no excederá de seis años, elegible por votación popular directa, debiendo ser mexicano por nacimiento y nativo de esta entidad o con una residencia efectiva en ella no menor de cinco años inmediatos anteriores al día de elección.

V. El Gobernador del Distrito Federal, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá

volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

VI. Las facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito Federal se fijarán en la legislación orgánica correspondiente.

VII. El Distrito Federal estará dividido política y administrativamente en las Delegaciones que determine dicha legislación y estarán encabezadas por un delegado que será nombrado por el gobernador de entre una terna que le presente la Junta de Vecinos respectiva, en los términos que marque la ley, misma que también deberá prever su forma de integración.

VIII. La función judicial en el Distrito Federal se deposita en un Tribunal Superior de Justicia y en los Jueces de Primera Instancia que señale la Ley Orgánica correspondiente.

IX. Los magistrados del Tribunal superior serán nombrados por el gobernador de entre las ternas que le presenten los Colegios y Asociaciones de Abogados legalmente existentes y con funcionalidad efectiva no menor de cinco años en el Distrito Federal, debiéndose ratificar los nombramientos por el Congreso de esta entidad federativa. El cargo de magistrado será vitalicio y su titular sólo podrá ser privado de él, previo juicio de responsabilidad en los términos que marque la ley.

X. Para ser propuesto magistrado se requiere, además de otras las condiciones que fije la ley, que la persona en quien deba recaer el nombramiento se hubiese destacado en la judicatura, en la docencia o investigación jurídicas, o en la postulancia, a juicio discrecional y responsable de los colegios y asociaciones profesionales que deban formular la proposición.

XI. Corresponderá al Tribunal Superior, funcionando en Pleno, la designación de Jueces de Primera Instancia, debiéndose observar el requisito que establece la fracción anterior y los demás que fije la ley.

XII. Los magistrados del Tribunal Superior rendirán su protesta ante el Congreso del Distrito Federal o durante los recesos de éste ante su Diputación Permanente.

XIII. El Ministerio Público estará presidido por un Procurador General de Justicia que será nombrado por el Gobernador del Distrito Federal y que durará en su encargo seis años. Su nombramiento deberá ser formulado de entre los individuos propuestos en una terna que presenten los colegios y asociaciones de abogados legalmente existentes en el Distrito Federal y con

una funcionalidad efectiva no inferior a cinco años anteriores a la fecha de la proposición, debiendo los propuestos reunir los requisitos de ley y, además, la condición a que se refiere la fracción X de este precepto.

ARTICULOS TRANSITORIOS

1. Al entrar en vigor las citadas reformas constitucionales, el Presidente de la República convocará a elecciones extraordinarias para la integración del Congreso del Distrito Federal, en los términos que se señalen en el decreto respectivo.
2. El Congreso debidamente instalado nombrará un Gobernador Interino que convocará a elecciones para la nominación del Gobernador Constitucional.
3. El Congreso dictará a la brevedad posible la Ley Orgánica del Distrito Federal, su Ley Electoral y demás ordenamientos que estime necesarios para la estructuración de esta entidad.

SUMARIO

III. PALABRAS FINALES

La función social del jurista no sólo consiste en procurar la aplicación del Derecho y en luchar por su respeto y observancia en todos los ámbitos que comprende su vastísima normatividad, sino en colaborar a su perfeccionamiento mediante la revisión permanente de las disposiciones de variadísima índole que lo integren. Nadie debe mantenerse indiferente ante la situación notoriamente inigualitaria que en materia democrática ocupa la población del Distrito Federal. Todos los ciudadanos de esta entidad federativa tenemos derecho de tener un Congreso propio que nos represente y un Gobernador que libremente podamos elegir. Negar ese derecho implica cometer un grave atentado contra la democracia mexicana y truncar, en un aspecto muy importante, la reforma política de que tanto se ha hablado. Por ello, nos hemos permitido elaborar esta ponencia que sometemos a la alta consideración de todos los abogados del país y de los maestros del Derecho.

nos han llevado a perder de vista la importancia que tiene para el mantenimiento de la paz.

Principio básico de la Carta de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz, ya que del texto de la Carta se desprende la obligación común para todos sus Estados miembros de salvaguardar y mantener la paz sometiendo sus diferencias y conflictos a los medios con que cuenta el Derecho Internacional para resolverlos.

Los graves efectos que produjo la experiencia nuclear al final de la Segunda Guerra Mundial, se han mantenido latentes hasta nuestros días, de esto tenemos prueba clara con las constantes manifestaciones de protesta

