

Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal

Elizur Arteaga Nava

Las relaciones de dominación que se dan en el Distrito Federal, al igual que lo que sucede en el resto del país, en el grado de concentración que se da, contrariamente a lo que se piensa y afirma, no fue obra del constituyente de 1917, fue trabajo del grupo sonorense encabezado por dos de sus figuras más notables: Obregón y Calles. Ese grupo y sus partidarios cambiaron la estructura original del 17.

En el texto de la Constitución de Querétaro había mucha candidez. La ingenuidad y las buenas intenciones de algunos revolucionarios metidos a legisladores se dejaba ver en gran parte de sus artículos. Carranza, por su parte, trató de establecer un equilibrio de poderes, propuso se eliminaran la supremacía congresional y la vicepresidencia. Procuró establecer un sistema liberal y civilista. Se establecieron diferentes normas que tendían a excluir al ejército y a los militares de la política activa. La fracción VII del artículo 82 original impedía a Obregón llegar a la presidencia de la república.

Es bien sabido que Carranza cayó y fue sacrificado debido a que intentó, en 1920, imponer una solución civilista a la sucesión presidencial en perjuicio de Obregón. El grupo sonorense, cuando menos en la cúpula, hecha excepción de Adolfo de la Huerta, era eminentemente pragmático. Llegó al poder para quedarse. Eliminó al resto de los revolucionarios prominentes que no había acabado Carranza. No sólo eso, también depuró la constitución de todas aquellas disposiciones idealistas que obstaculizaban el libre ejercicio del poder.

Los constituyentes de 1917, por lo que hacía al Distrito Federal, daban a la ciudadanía una relativa participación.

Había ayuntamientos de elección popular. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a imitación de lo que sucedía con los ministros de la Suprema Corte, eran nombrados por el Congreso de la Unión, sin dar intervención al presidente de la República. Los poderes restantes se cubrían en la misma forma en que lo era hasta hace unos días.

Al grupo sonorense la intervención de la ciudadanía y el papel del Congreso en la designación de magistrados, junto con muchas otras cosas más, les pareció peligroso. Durante la presidencia de Álvaro Obregón, debido a que no había alcanzado a eliminar a los revolucionarios más representativos e influyentes, no se intentó variar el estado de cosas existentes. Esto cambió en tiempos de la presidencia del general Calles; éste, a instancias principalmente de Obregón, en el ámbito jurídico por medio del Congreso, realizó selectivas modificaciones; ellas, junto con otras medidas de tipo político, son las que consolidaron en el poder a una de las tantas facciones revolucionarias y permitieron que sus herederos, la actual familia revolucionaria, recibiera y usufructuara, sin mayores contratiempos, un trono dotado de facultades omnímodas e ilimitadas. Durante la presidencia de Calles se consolidó en el poder un reducido grupo de personas el que, por sabiduría política, periódicamente rota su cabeza visible para hacer renacer en la ciudadanía nuevas esperanzas; crea un nuevo mesías cada seis años; éste promete enderezar los entuertos del saliente y es en éste en quien, en mayor o en menor grado, se hacen recaer, cuando ha salido, los errores y excesos realizados. Los aciertos son de la familia revolucionaria; el crédito y el buen nombre de ésta siempre estará a salvo. El presidente

saliente, al igual que los reyes de la antigüedad, es sacrificado en aras de la permanencia de las instituciones. A esto se le ha dado un nombre que no corresponde a la realidad: presidencialismo.

La ciudad de México, cuando menos durante la Colonia, estuvo bajo la advocación de San Hipólito, él era su santo patrono, por ser el 13 de agosto la fecha en que la capital azteca cayó en poder de los conquistadores. En la actualidad, la capital de los gobiernos llamados revolucionarios debería estar consagrada a los santos o beatos Bernardo, Cristóbal y Leovigildo, pues según el santoral son los que se festejan el 20 de agosto, fecha en que se publicó, en 1928, la reforma constitucional por virtud de la cual se eliminó la organización original del Distrito Federal. También bajo la advocación, de santos, al parecer menores y uno de ellos, al igual que San Hipólito, discontinuado, debería quedar la Suprema Corte de Justicia de la nación, pues en esa misma fecha se publicaron las reformas por virtud de las cuales fue sometida, al variar el sistema de selección y nombramiento.



GAHONA

Los sonorenses consideraron que su ascenso al poder era un derecho de conquista; que todo era un botín; que se habían apoderado del Estado mexicano sin reservarse el derecho de inventario. Estuvieron prontos a disfrutarlo en toda su extensión y durante mucho tiempo. Algunas normas se lo impedían; fueron reformadas. Uno que otro ser humano era obstáculo: hubo asesinatos y destierros de por medio. Las autoridades municipales de los ayuntamientos del Distrito Federal se habían conducido

de manera independiente y levantisca desde el punto de vista del grupo en el poder, sobre todo sus miembros de filiación reaccionaria. Estaban fuera de control. Existía, además, la posibilidad de que acreditaran líderes, que si bien comenzarían a tener influencia a nivel local, con el tiempo podrían convertirse en figuras de importancia nacional y llegar a ser problemas para el sistema. Había que ver al futuro. Obregón se caracterizó por su malicia. Se eliminaron los ayuntamientos. Por lo que hace al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ya no serían electos por el Congreso de la Unión sus magistrados, serían designados por el presidente de la República, contando con la aprobación de la Cámara de Diputados. Cosa parecida sucedió con los ministros de la Suprema Corte; se eliminó la intervención que tenían las legislaturas de los estados y el Congreso; a partir de 1928 es el presidente quien nombra a los ministros y es el Senado quien ratifica los nombramientos.

La ratificación de los nombramientos de los magistrados al Tribunal Superior fue conferida a la Cámara de Diputados y no a la de senadores, como sucede con los ministros de la Suprema Corte, en virtud de que el tribunal durante muchos años tuvo, asimismo, jurisdicción sobre los territorios; éstos, como se recordará, no tenían senadores y sí, en cambio, contaban cuando menos con un representante en la Cámara de Diputados; por conducto de éste se podían hacer oír por lo que hacía a posibles impugnaciones que se pudieran hacer valer contra algún candidato a magistrado.

El número setenta se está convirtiendo en algo atávico en México. En 1857 se expidió una constitución. Setenta años después, en 1917, fue sustituida por otra. En 1987, otra vez setenta años, se vuelven a plantear los mismos problemas; ahora, con menor visión política, se pretende recurrir a las mismas soluciones que hasta ahora existen y se han dado. Dilatar el advenimiento de la democracia en la capital, más autoritarismo, más centralización real del poder, menos controles reales y más privilegios para los miembros de la familia revolucionaria. Se ha vuelto a plantear también la reorganización de la Corte, la comisión permanente y de los estados.

¿Cuál es el nuevo estado de cosas? Todo ha quedado más o menos en lo mismo, el grupo en el poder, después de la reforma, ha retenido el poder; lo ha concentrado y hecho más efectivo. Ha arrebatado banderas a la oposición. A los grupos periféricos se les ha dado la oportunidad de hablar, de discursar; ahora se dice parlamentar. No han recibido nada efectivo. Se le ha pretendido llenar con palabras, verborrea; envolver con palabras y más palabras. No hay nada, o casi nada, de sustancia en toda la paja legislativa aprobada. Hay declamación; y ésta es corriente.

La actividad legislativa seguirá siendo una función confiada al Congreso de la Unión. Habrá una asamblea de

representantes la que, de seguir las cosas como van, se dedicará únicamente a aprobar los proyectos de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que le envíe, por los conductos de ley, el presidente de la República. Gozará de facultades para ratificar nombramientos, supervisar, gestionar e iniciar. No es difícil que se convierta, al igual que el Congreso de la Unión, en un órgano de confirmación de cuantos absurdos se le presenten.

Las cosas se han organizado así ante una eventualidad, ya no tan remota: que la oposición acceda formalmente al poder en el Distrito Federal. Esto es un peligro real a mediano plazo. La capital de la República cuenta con la mayor concentración humana del país; sus habitantes han alcanzado un grado de ilustración política mayor al logrado por sus conciudadanos de provincia. Conocen mejor la actuación del grupo gobernante. Saben de sus errores, deficiencias y deshonestidades. Están a punto de quedar fuera de control. Ha sido preciso estructurar las cosas para esa eventualidad. No se podía rehuir los reclamos populares de una nueva organización. Se ha hecho creer que ésta se ha dado. Se ha creado una asamblea sin posibilidades reales para actuar. El peso de la actividad legislativa seguirá recayendo en el Congreso de la Unión, cuyos miembros son electos no sólo por los habitantes del Distrito Federal que, como se ha dicho, están más politizados, sino también por el resto de los habitantes del territorio nacional. Por virtud de su facultad genérica de legislar en lo relativo al Distrito Federal, un Congreso de la Unión controlado, estará en posibilidad de someter a una asamblea de representantes que pudiera llegar a convertirse en insumisa. La maniobra es clara: se tenía conciencia de que había que reformar algo, de que las cosas no podían seguir igual, se esperó hasta el último momento; pero también se sabía que un congreso local podía quedar pronto fuera de control; se creó la asamblea que la ciudadanía y la oposición deseaban y reclamaban, con ello se ha pretendido acallar el vocerío. Al nuevo órgano no se le dieron reales y verdaderas posibilidades de actuación. Es una solución a corto plazo. Ya se verá después que se inventa para seguir deteniendo la inminente avalancha.

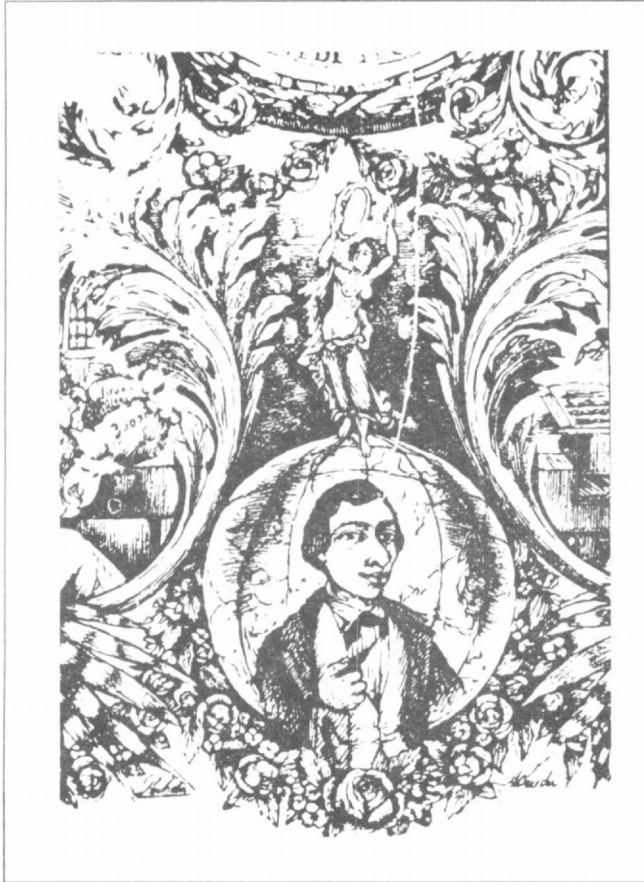
El único error que en teoría del poder se cometió es el haber consignado con todo detalle en la Constitución las materias respecto de las cuales la asamblea podrá emitir bandos y ordenanzas. Se trata de un riesgo calculado; se pretendió envolver a la ciudadanía con mucha verborrea. Una asamblea fuera de control pudiera aprobar bandos de policía que no vayan de acuerdo con el principio de seguridad que existe en el fondo de la maniobra oficial. Ello pudiera propiciar de parte del grupo oficial varias respuestas: recurrir a un mayor y más intenso fraude electoral; que en poco tiempo se tenga que reformar la Constitución para eliminar una tras otra las materias que

vayan siendo peligrosas que sean reguladas por una asamblea fuera de control; que las autoridades del sistema se nieguen a acatar y aplicar los bandos y ordenanzas en las que estime existe peligro; que se deseche el nuevo sistema y la última, la más grave, existe la posibilidad de que el grupo gobernante descarte su máscara de legalidad y se disponga a gobernar en forma franca y abierta al margen de la ley. Algunas dificultades se hubieran evitado recurriendo a la fórmula de confiar al Congreso de la Unión la facultad de determinar las materias de las que podría conocer la asamblea del Distrito Federal.

Hay cosas inexplicables en la reforma. Una de ellas es el hecho de que se hayan concedido a los representantes a la asamblea los privilegios de la declaración de procedencia y el juicio político, que los protegerán, en toda la República, de todas las autoridades, federales y locales; es ilógico; se trata de simples representantes que actúan en una región determinada, sin tener la facultad legislativa y sin que les correspondan las funciones que han llevado a los legisladores de otras naciones y de México a conceder tales privilegios. Los representantes desempeñarán las funciones que son propias de los miembros de los ayuntamientos; lo que más podría concedérseles eran los privilegios que tradicionalmente correspondían a éstos. La presente administración ha sido pródiga en lo relativo a regalar privilegios, en poner al margen del principio de igualdad ante la ley a cuanto funcionario se le ha ocurrido, a éstos, no sin cierta burla para la población, ahora se les ha dado en llamar servidores públicos. Por lo que toca a los diputados locales el fuero sólo ampara al beneficiado por lo que toca a delitos federales; la constitución local se encarga de protegerlos dentro de su entidad. Por lo que hace a delitos comunes que un diputado local pudiera cometer fuera de su entidad se impone el principio de igualdad ante la ley. Este es el extremo al que debió haberse llegado por lo que hace a los representantes y eso ya era mucho.

En relación con la autoridad ejecutiva del Distrito Federal no hubo cambio. La función seguirá correspondiendo al presidente de la República, por conducto del órgano que precise la ley. Mientras la Constitución no sea reformada la función no podrá recaer más que en un funcionario que se denominará gobernador o jefe de departamento. Quien en 1928 hizo las reformas al artículo 73 fracción VI, dada la independencia y valor de muchos funcionarios y legisladores, no era un ingenuo por lo que hacía a relaciones de sometimiento. La autoridad ejecutiva del Distrito Federal podía acarrear problemas de seguridad al presidente de la República. El caso de Francisco J. Serrano, gobernador de la capital durante la administración del general Calles, que se convirtió en un precandidato a la presidencia de la República e intentó rebelarse, aún estaba fresco. Esa fue la razón por la que a

dicho funcionario no se le concedió fuero ni el juicio político. La ignorancia de la historia, pero el conocimiento de la docilidad de los funcionarios actuales, hizo que desapareciera el principio de seguridad aludido. En la actualidad el gobernador de la capital goza de la declaración de procedencia y del juicio político. No habrá mayor problema mientras las cosas políticas sigan como hasta hoy y el presidente de la República retenga la facultad de remoción libre.



GAHONA

En la rama judicial pudieron presentarse algunos riesgos para el grupo gobernante. No dejarán de ser menores dada la escasa cuota de poder efectivo que le corresponde. En un hipotético caso de que el grupo gobernante llegara a perder el control de la asamblea de representantes, pudiera ocurrir que ésta se negara a aprobar un nombramiento de magistrado que hiciera el presidente de la República. Habría dos soluciones a este no muy lejano problema: la facultad de nombrar siempre corresponderá al presidente de la República, éste podrá hacer cuantas propuestas sean necesarias hasta obtener la aprobación de una. La otra está en la institución de la inamovilidad judicial. El control de la asamblea de representantes de parte de la oposición, que ahora ha demostrado que puede actuar unida, se contempla como una posibilidad a largo plazo. Cuando esto suceda, los magistrados ratificados en sus puestos y que, por lo

mismo, se conviertan en inamovibles, serán mayoritarios y será gente probada. Sólo estarán sujetos a aprobación los nombramientos que tengan que hacerse para cubrir las vacantes por jubilación o defunción; éstos serán mínimos.

En lo relacionado con los magistrados existe en la reforma un punto desafortunado. En una parte se habla de nombramiento sujeto a ratificación y en otra se alude a reelección. Ambos términos relacionados con la misma actividad técnicamente no son compatibles. El ser cuidadoso no ha sido el fuerte de los actuales legisladores.

En la base sexta de la fracción VI, ahora modificada, se eliminó un error que la doctrina había hecho notar. Por virtud del texto que está a punto de desaparecer, el procurador del Distrito Federal debería residir en la ciudad de México; para el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar sólo el funcionario indicado no podía cambiar legalmente de residencia, a menos de que se reformara la Constitución. Esto desaparece con la modificación.

En lo que toca a la remuneración que deberá cubrirse a los magistrados y jueces, la reforma se quedó corta. Se dispone que ella no podrá ser disminuida durante su encargo, pero no se establecieron las bases indispensables para adecuarla al ritmo de la inflación que sufre el país.

Es un hecho cierto que el actual grupo en el poder nunca hubiera promovido la reforma relativa al Distrito Federal si no hubiera habido una fuerte presión de los partidos de oposición y de la ciudadanía. Las antenas de los servidores públicos no es cierto que estén embotadas; la verdad es que están dirigidas: sólo captan una estación, la oficial. Tuvo que pasar mucho tiempo para que se atendiera el reclamo. Ya no había más alternativa; había que hacer algo. Lo que se ha hecho es lo máximo a que se podía llegar de conformidad con el principio de seguridad. Se corrieron los menores riesgos posibles. Se recurrió a la disciplina partidista. Esta se impuso en todas las etapas. No se permitió que los legisladores eliminaran los más groseros errores, mucho menos los absurdos. Todo estuvo calculado. No lo estuvo un hecho: se exhibió la sumisión y docilidad del Congreso y la prepotencia del Ejecutivo. Ha quedado mal parado el establecimiento. Aun aquellos que honradamente estiman que en el país la solución más cuerda, dentro de las diferentes opciones, lo es el actual grupo gobernante, no dejan de reconocer que se ha humillado al Congreso de la Unión en forma innecesaria.

La reforma concedió lo menos posible. Lo esencial sigue intocado. El país, por lo que hace a su capital, seguirá sin un real y efectivo juego democrático. El principio del botín del grupo sonoreense se ha impuesto nuevamente. No hay razón para compartir el poder. Este pudiera ser el único error que está cometiendo el grupo gobernante.