

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA REVISIÓN DE LOS NOMBRAMIENTOS DEL PODER JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL *

Dr. LUIS MALPICA DE LA MADRID **

El fundamento del Estado mexicano radica en que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Y es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema federal aparece en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, aprobada el 1º de febrero siguiente. Este sistema de gobierno fue para Fray Servando Teresa de Mier, la obra diabólica del Chato, así se conocía a don Miguel Ramos Arizpe, padre del federalismo mexicano.

El Distrito Federal es la esencia del federalismo. En nuestro caso, la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes federales. Aquí encontramos la característica básica del sistema federal, en efecto, si no ser así —dice el artículo 44 constitucional— y la ciudad de México *no* fuera la sede de los poderes federales, se erigirá en estado del Valle de México. La razón de esta disposición la encontramos en la inconveniencia de que en una misma circunscripción territorial tengan jurisdicción órganos federales y órganos locales, lo que sería fuente de continuos conflictos (artículos 41 y 124 constitucionales). Esto implica y justifica lo establecido en la base 1ª de la fracción IV del artículo 73 constitucional que dice:

“El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que

* Ponencia presentada en el Foro de Consulta sobre Reforma Política del D. F. Comisión 4: Procuración y Administración de Justicia.

** Profesor de Derecho internacional público, Política Financiera (DEP), Facultad de Derecho de la UNAM.

determine la ley respectiva." Y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (D.O. 29 de diciembre de 1978), que es la ley respectiva, determina que "el Presidente de la República tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

Conforme al artículo 73, fracción VI constitucional, corresponde al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, de acuerdo con sus bases establecidas expresamente en el precepto constitucional mencionado.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, en su artículo 4º expresó que "la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal". Y en el artículo 5º enumero las partes de la Federación, entre las cuales se creó el Estado de México. Sin embargo, no estableció la sede de los poderes federales; sólo menciono en la fracción 28, como facultades exclusivas del Congreso General, "elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado".

Los conflictos se presentaron inmediatamente, ya que los poderes federales que tenían, de hecho, la sede en la ciudad de México, entraron en conflicto con el gobernador del nuevo Estado de México, cuyo Gobierno, tras algunos incidentes, tuvo que mudarse del antiguo Palacio de la Inquisición, donde residía, a la villa de Texcoco.

El problema anterior se resolvió por el Congreso, el 18 de noviembre de 1824, al decretar que se señalaba a México con el Distrito que se expresaba para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Por la trascendencia de este decreto distrito lo transcribimos a continuación:

1. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.
2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
3. El Gobierno Federal y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquén y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.

4. El gobierno político y económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

5. Interino se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley del 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogado.

6. En lugar del Jefe Político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

7. Para las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirá observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.

8. El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

9. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

10. Tampoco se hará lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por una ley.

En 1824, el Distrito Federal comprendía 2 ciudades, 2 villas, 29 pueblos, 89 barrios, 16 haciendas, 22 ranchos, 8 huertas, 2 molinos y el Fuerte de Chapultepec.

Para 1889, el mismo Distrito Federal tenía una extensión de 1,200 km². Comprendía por el sur, abrazando la prefectura de Tlalpan del antiguo Estado de México, de suerte que, por el Norte, Este y Oeste, circunda al Distrito dicho Estado, limitándolo por el Sur el de Morelos, la ciudad de México contaba con una población de 600,000 habitantes.

El 4 y 17 de agosto de 1898 se aprobaron los convenios de límites entre el Distrito Federal y los estados de Morelos y México, respectivamente. Estos acuerdos fueron ratificados por el Congreso de la Unión el 15 y 17 de diciembre de 1898 y publicados en el Diario Oficial el día 23 siguiente. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, establece en su artículo 13 que los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898.

El Distrito Federal, como cualquier Estado federado, tiene tres poderes. Sin embargo, la peculiar característica del Distrito Federal es que tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, tienen la doble función de ser órganos de la Federación y de ser órganos particulares del Distrito Federal. Sólo el Poder Judicial del Distrito Federal, tiene la connotación de ser el único órgano local del Distrito Federal.

La administración de justicia en el Distrito Federal, está íntimamente ligada con la democracia en la ciudad capital. Desde su precandidatura a la Presidencia de la República por el PRI el licenciado Carlos Salinas de Gortari, planteó el 27 de agosto de 1987, que México tenía en el porvenir cuatro retos a resolver: 1) el reto de la soberanía; 2) el reto de la democracia y de la justicia; 3) el reto de la modernización rural y 4) el reto económico.

Es el reto de la democracia y de la justicia el que nos interesa en el discurso pronunciado por el licenciado Salinas en Puebla, al término de la reunión sobre democracia y descentralización, el 22 de abril de 1988, dijo que la democracia se profundiza en cuatro grandes áreas: 1) la renovación institucional de nuestra vida política; 2) la impartición de justicia y la seguridad ciudadana; 3) en los mecanismos de la participación y organización social y 4) en el campo de la información y la cultura.

Para el licenciado Carlos Salinas de Gortari, el reto de la democracia tiene su complemento en el reto de la justicia. Éste fue desarrollado por el entonces candidato a la presidencia por el PRI, en su discurso pronunciado en Chalco, Estado de México, el 12 de mayo de 1988. Para el ahora Presidente de la República, el reto de la justicia es sostener un ataque frontal a la pobreza. Tiene cuatro ámbitos fundamentales de aplicación: la modernización de la educación; la reestructuración de los servicios básicos, como abasto, salud, vivienda y agua potable; el mejoramiento de la vida urbana y lograr la seguridad, fortaleciendo la capacidad de los órganos de seguridad local, estatal y federal.

Una administración de justicia confiable, autónoma, independiente de las presiones del poder económico o político, dijo el entonces candidato a la presidencia, el licenciado Salinas de Gortari, es la base de una cultura de la tolerancia y asiento del orden, una justicia que remedia el ultraje, que ampara las libertades individuales, que protege los derechos colectivos, es por tanto, también, justicia social.

Lo anterior se logra, dijo Carlos Salinas de Gortari, fortaleciendo al Poder Judicial, impulsando cambios en la administración de justicia y

mejorando el control sobre la transferencia y la oportunidad de la acción pública.

Dentro de este contexto, la administración de justicia en el Distrito Federal tiene cuando menos cuatro ámbitos de aplicación: la civil, la administrativa, la laboral y la penal.

La administración de la justicia civil, está a cargo de los tribunales de justicia del fuero común. El Departamento del Distrito Federal mantendrá con el Tribunal de Justicia del Distrito Federal, las relaciones administrativas que demande el buen servicio.

La administración de la justicia administrativa está a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la ley correspondiente.

La administración de justicia laboral es impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, dotada de plena autonomía, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo.

La administración de la justicia penal, está a cargo de un Procurador General de Justicia que depende directamente del Presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente.

Al Departamento del Distrito Federal corresponde vigilar que se preste asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, tendiente a favorecer a los habitantes del Distrito Federal. Como órganos de colaboración vecinal y ciudadana con el Departamento del Distrito Federal están: los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Un papel relevante en materia de procuración de justicia y seguridad pública, son los comités delegacionales de seguridad pública, que actúan como órganos de análisis, consulta y opinión de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal.

Los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, tienen una participación política, entre otros asuntos, en los relativos a justicia. En efecto, tienen el derecho de emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum y otorgar su apoyo a las iniciativas populares, sobre ordenamientos legales y reglamentos.

Establecido el marco de la administración de justicia del Distrito Federal, quisiera referirme de manera particular al nombramiento de funcionarios de la administración de justicia, especialmente al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Recordemos que de acuerdo con la base 5ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, la función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley correspondiente. La Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, en su artículo 11 establece que los nombramientos de los magistrados del Tribunal serán hechos directamente por el Presidente de la República. El precepto número 12 indica que para que surtan efectos los nombramientos señalados, se sujetarán a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Creemos que mientras la responsabilidad primaria del Gobierno del Distrito Federal sea del Ejecutivo Federal los magistrados deben ser nombrados por él y no por el titular del Departamento del Distrito Federal. La misma negativa sería al planteamiento que los magistrados fueran propuestos por el Regente con aprobación de la Asamblea de Representantes.

Aquí nos debemos preguntar: ¿Sí es conveniente que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia sigan siendo nombrados por el Presidente de la República con la aprobación de la Asamblea de Representantes? Pensamos que para poder sugerir la conveniencia o no de este procedimiento, se tendría que estar a las conclusiones de la reforma política. Sin embargo, sugerimos que pudieran ser electos de manera popular.

Si bien es cierto que al ser elegidos popularmente los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, se democratizaría su elección, debemos estar conscientes de los problemas que esto pudiera ocasionar, para lo cual tendríamos que contestar entre otras muchas, las siguientes interrogantes: ¿cómo se haría la elección? ¿por planilla? ¿por Distrito? ¿cuántos se elegirían? ¿qué pasaría con la inamovilidad de los magistrados? ¿convendría al Poder Judicial la politización que este mecanismo impondría a su funcionamiento?

A pesar de todas estas interrogantes pensamos que sería muy positivo en que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia fueran elegidos por votación. La condición es que cumplan con los requisitos establecidos por el artículo 95 de la Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si se cumplen estos requisitos por los futuros magistrados, gran parte de las preguntas formuladas encontrarían su respuesta, ya que profesionalmente les daría la ca-

lidad de imparciales independientemente del partido político que los postulara.

La democratización del Poder Judicial del Distrito Federal que es el único poder exclusivo de la ciudad capital, representaría un gran avance en la democratización de la administración de justicia.