

1171 4
209

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

DIVISION DE ESTUDIOS DE
POSTGRADO
FACULTAD DE DERECHO

"LA MODERNIZACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA
COMO INSTRUMENTO PARA RENOVAR LA DINAMICA SOCIAL EN MEXICO

TESIS CON
FALSA FE ORIGEN

T E S I S
QUE EN OPCION AL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

— PRESENTA : —
HECTOR F. CASTAÑEDA JIMENEZ

MEXICO, D. F.

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

MARCO TEORICO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL CON-- CEPTO DE JUSTICIA.....	7
1.1. ¿Qué es la justicia?.....	9
1.2 Criterios tradicionales en la impartición de jus-- ticia.....	22
1.2.1 Justicia y orden.....	24
1.2.2 Justicia e igualdad.....	33
1.2.3 Justicia y libertad.....	42
1.3 Justicia y ley.....	49

CAPITULO II

MARCO METODOLOGICO. LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS COMO BASE PARA EL ENTENDIMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.....	53
2.1 La Teoría General de Sistemas como opción metodo-- lógica.....	54
2.2 El concepto de sistema y sus márgenes epistemoló-- gicos en la Teoría General de los Sistemas.....	56
2.3 Sistemas y subsistemas en el ámbito jurídico.....	71
2.4 La Teoría General de los Sistemas y la administra-- ción de justicia.....	87

CAPITULO III

LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA JUSTICIA

3.1	El constitucionalismo moderno.....	94
3.2	La república constitucionalista.....	124
3.3	Constitucionalismo y federalismo.....	135
3.3.1	Origen del federalismo moderno.....	136
3.3.2	El federalismo en México.....	142

CAPITULO IV

EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MEXICO

4.1	El Sistema de Administración de Justicia Federal...	172
4.1.1	Tribunales que integran el Poder Judicial -- Federal.....	173
4.1.1.1	Evolución del Poder Judicial Fede-- ral de 1824 a 1917.....	174
4.1.1.2	El Poder Judicial Federal de 1917 a 1979.....	182
4.1.1.3	Las reformas constitucionales de -- 1987 al Poder Judicial Federal.....	186
4.1.2	Tribunales administrativos federales.....	189
4.1.2.1	Las Juntas Federales de Concilia-- ción y la Junta Federal de Condi-- liación y Arbitraje.....	192
4.1.2.2	El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	203
4.1.2.3	El Tribunal Fiscal de la Federación	208
4.1.3	Dependencias del Poder Ejecutivo Federal que intervienen en la administración de justicia	217
4.1.3.1	La Procuraduría General de la Repú-	

	blica.....	217
4.1.3.2	La Procuraduría Federal de la De-- fensa del Trabajo.....	228
4.1.3.3	La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado	232
4.1.3.4	La Procuraduría Federal del Consu- midor.....	234
4.1.3.5	La Procuraduría Fiscal de la Feder-- ración.....	237
4.1.3.6	El Cuerpo Consultivo Agrario.....	242
4.1.3.7	La Procuraduría de Asuntos Agrarios	245
4.2	El sistema de administración de justicia en las en- tidades federativas.....	249
4.2.1	Tribunales que integran los poderes judicia- les de las entidades.....	249
4.2.1.1	Evolución de los poderes judiciales de las entidades federativas de 1824 a 1917.....	250
4.2.1.2	Evolución de los poderes judiciales de las entidades federativas de -- 1917 a 1986.....	256
4.2.1.3	La reforma constitucional de 1986 - relativa a los poderes judiciales - de las entidades federativas.....	258
4.2.2	Tribunales administrativos de las entidades federativas.....	268
4.2.2.1	Los Tribunales de lo Contencioso- Administrativo en las entidades fe- derativas.....	270
4.2.3	Dependencias de los poderes ejecutivos de -- las entidades federativas que intervienen en la administración de justicia.....	271
4.2.3.1	Las procuradurías de Justicia en -- las entidades federativas.....	272
4.2.3.2	Las procuradurías locales de la De- fensa del Trabajo de las entidades federativas.....	273
4.2.3.3	Las procuradurías fiscales en las -	

	entidades federativas.....	274
4.2.3.4	Las Comisiones Mixtas Agrarias de - las entidades federativas.....	274

CAPITULO V

PROBLEMAS PARA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

5.1	Aspectos jurídicos y políticos.....	277
5.1.1	Normas para el nombramiento de los funciona- rios que administran la justicia en México..	277
5.1.2	Aspectos que intervienen en el funcionamien- to de los órganos encargados de la adminis- tración de justicia en México.....	282
5.1.3	Competencia de los órganos encargados de la administración de justicia en México en ma- teria federal.....	284
5.2	Causas sociales y económicas.....	297
5.2.1	Problemas sociales de México.....	297
5.2.2	Problemas económicos de México.....	332

CAPITULO VI

LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA FRENTE AL PROCESO MODERNI- ZADOR PARA LA RENOVACION DE LA DINAMICA SOCIAL

6.1	Modernización y modernidad.....	353
6.1.1	Algunos componentes de una teoría de la mo- dernidad.....	354
6.1.2	La modernidad en el contexto internacional - contemporáneo.....	364
6.1.3	Proyecto político de modernización del go- bierno mexicano.....	372
6.2	Intentos de modernización del sistema de adminis- tración de justicia en México.....	386

6.3	Formas posibles de modificación de la administración de justicia.....	426
6.3.1	Difusión de disposiciones jurídicas para la capacitación del ciudadano mediante el uso de los medios masivos de comunicación para la defensa de sus derechos, incluso ante los mismos medios de comunicación que, sin presentar pruebas, difamen su imagen públicamente.....	431
6.3.2	Inclusión en las obras literarias, teatrales y cinematográficas de mensajes positivos -- acerca de los derechos y obligaciones de los ciudadanos.....	447
6.3.3	Incorporación de conceptos elementales sobre las normas que rigen a la sociedad mexicana en los planes de estudio de todos los niveles del Sistema Educativo Nacional.....	451
6.3.4	La creación de la Quinta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	459
6.4	El Estado de Derecho como base para la renovación social.....	466
	CONCLUSIONES.....	476
	BIBLIOGRAFIA.....	490

INTRODUCCION

La investigación denominada LA MODERNIZACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA COMO INSTRUMENTO PARA RENOVAR LA DINAMICA SOCIAL EN MEXICO, se propone con el fin de hacer una revisión de los principales preceptos jurídico-institucionales que rigen la vida social en México, para identificar sus problemas y acotar posibles soluciones a los mismos.

Como una base para poder desarrollar esa investigación, se consideró pertinente estudiar las características generales que ha adquirido el concepto de justicia hasta nuestro tiempo como punto fundamental para definir las pautas de convivencia entre los miembros de una colectividad. De esta manera se pueden distinguir los criterios bajo los cuales se valora qué cosas son justas y cuáles son injustas. El interés de hacer este esfuerzo inicial de aclaración de lo que se entiende por justicia reside en que, sin él, se correría el riesgo de carecer de un principio básico de orientación para conocer y apreciar la forma en que se han organizado y desarrollado las instituciones públicas dedicadas a la administración de justicia. Asimismo, si se prescindiera de tal explicación no habría un punto de referencia objetivo para indicar la orientación que debe imprimirse en los procesos de modernización de los órganos judiciales.

Ahora bien, en el mundo moderno la doctrina que ha reivindicado el valor de la justicia como elemento inherente al Estado de Derecho y la vigencia de la supremacía de la ley es el constitucionalismo. Esta teoría parte de la idea de que la impartición de justicia no debe dejarse al criterio arbitrario y

cambiante de un sólo hombre sino a las leyes en cuanto normas generales y abstractas que garantizan la imparcialidad y la equidad. Como se sabe el Derecho moderno se fundamenta en el principio de la unidad de las fuentes y de la superación de los particularismos y la eventualidad de los ordenamientos. Ello mismo justifica la erección de instituciones públicas colectivamente reconocidas que aseguran el cumplimiento de las disposiciones. Por tal motivo una parte fundamental del constitucionalismo no dedica específicamente al tema institucional que, al establecerse en los grandes Estados territoriales como en el caso de México, se relaciona con el federalismo.

A pesar de las vicisitudes históricas que moldearon nuestra vida institucional, a final de cuentas, constitucionalismo y federalismo coincidieron en una forma específica y determinada de organización de los órganos públicos. A esto hay que agregar que ningún proceso moderno de institucionalización es comprensible si no se le agrega la división y el equilibrio de poderes. Así pues, toda vida republicana, en la actualidad, está ligada indefectiblemente al constitucionalismo, al federalismo y al equilibrio de poderes.

Tomando en cuenta estos elementos, la parte sustancial del trabajo y lo que le da razón de ser, se presenta en el marco de las instituciones públicas, y sus diferentes niveles de gobierno, dedicadas específicamente a la administración de justicia. Aquí, por tanto, nos interesa identificar el funcionamiento de la estructura de los órganos constitutivos del poder judicial,

comenzando por el nivel federal, donde se integran los tribunales jurisdiccionales, los tribunales administrativos y las dependencias del Ejecutivo Federal que intervienen en la administración de justicia. De allí se pasa al estudio de la administración de justicia en el nivel estatal, para lo cual se hace referencia a los respectivos tribunales jurisdiccionales, los tribunales administrativos y las dependencias de los Ejecutivos Estatales que tienen que ver con la impartición de justicia.

Cabe señalar que el análisis de las instituciones referidas tiene por objeto dar a conocer, de manera esquemática, su integración, funcionamiento y competencia, de tal manera que se puedan ir articulando estos rubros a lo que sin lugar a dudas es la aportación más importante que se pretende hacer y que se refiere al conocimiento de los problemas que su conformación y funcionamiento acarrearán para el desempeño de las tareas que por ley les han sido encomendadas. Dicho de otro modo: las disposiciones jurídicas han asignado ciertos cometidos a las instituciones judiciales que aquí, como hemos dicho, se expondrán en su estructura y funcionamiento; pero éste interés de exponer el esquema, está en relación con los problemas sociales, políticos y económicos que ahí se ventilan y las causas que los generan.

Esta labor de estudio y conocimiento es necesaria en la medida en que se pretenden ubicar los puntos problemáticos, estructurales y organizativos con el fin de proponer, en la parte final, algunos mecanismos correctivos y estrategias de acción para el mejoramiento de la administración de justicia en

nuestro país. No dudamos que esta tarea, hoy más que nunca, es indispensable para encarar los retos que representan los procesos de modernización en la justicia mexicana y para renovar racionalmente la dinámica social.

Como objetivo se busca:

- Exponer los criterios generales del tratamiento teórico de la justicia para que el trabajo tenga un principio básico de orientación sobre su utilidad en la actividad de las instituciones públicas dedicadas a este ramo.
- Analizar el constitucionalismo como una corriente moderna del pensamiento jurídico que reivindicó la vigencia del Estado de Derecho y que propuso formas avanzadas de organización y funcionamiento de los órganos públicos.
- Abordar el estudio del caso concreto del actual sistema judicial mexicano, con base en los principios básicos de investigación que metodológicamente se desprenden de la Teoría General de Sistemas. Ello incluye todos aquellos elementos que inciden en la aplicación de las normas jurídicas, en especial en el ámbito del derecho penal, para determinar hasta qué punto las decisiones adoptadas en la procuración e impartición de justicia están contribuyendo en la práctica a solucionar la problemática social de nuestro tiempo.
- Analizar la estructura y funcionamiento, con base en

problemas concretos, de nuestro sistema judicial, tanto el de la Federación, como de las Entidades Federativas, y tratar de mostrar las razones por las que grandes sectores de nuestra población desconfían de los órganos jurisdiccionales, cuestionan el sistema político mexicano y en consecuencia muestran tendencia a la autodestrucción individual y cultural, rompen el equilibrio de las interrelaciones sociales y se resisten a integrarse a los programas diseñados por el Estado en contra del cual argumentan que los victimiza en lugar de encauzarlos y protegerlos.

- Buscar ante esa compleja problemática propuestas de solución viables que sean consecuentes con la idiosincracia y desarrollo histórico de nuestra sociedad, pero que además se orienten a la urgente modernización que reclama nuestro futuro promisorio.

Para la realización de este estudio que implica diversos aspectos de nuestro sistema jurídico vigente, inscrito en el desarrollo histórico del país y en las actuales condiciones sociales que prevalecen en México, partimos de las siguientes hipótesis:

- Que el mecanismo integral relativo a la prevención, así como a la procuración e impartición de justicia acusa en la actualidad rezagos operativos y funcionales, a pesar de la evolución del sistema normativo vigente.

- Que se pueden encontrar fórmulas para la necesaria modificación de criterios en la aplicación del derecho, toda vez que la inconformidad social se genera más bien en contra de los órganos de justicia y no propiamente en contra de las normas jurídicas sustantivas.

- Que en la etapa de transición, llena de turbulencias, por la que atraviesa la sociedad mexicana, por los cambios tecnológicos y políticos, el aparato policial, judicial y represivo, recibe cada vez más una fuerte presión debido a que su organización y funcionamiento le impide dar soluciones satisfactorias a los grandes problemas sociales.

- Que puede haber posibilidad de anticipar medidas de solución a los problemas que se vislumbran a través de mecanismos que estructuren y permitan una justicia más ampliamente impartida que mejore los índices de protección, responsabilidad y desarrollo, en congruencia con la incesante dinámica social que caracteriza a la última década del siglo XX.

CAPITULO I

MARCO TEORICO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL CONCEPTO DE JUSTICIA

Todo proceso de investigación se encuentra, por lo general, en la disyuntiva de saber hasta dónde el conocimiento tiene que delimitarse para ya no continuar, momentáneamente, en el avance científico y exponer a los interesados en la temática lo que se encuentra y percibe de la realidad. Este trabajo no escapa a esas condicionantes, ya que, como se sabe, la realidad es siempre mucho más rica que lo que podemos decir acerca de ella y continuar investigando sin establecer parámetros teóricos, nos impediría el entendimiento de fenómenos específicos.

Por ello, para establecer los parámetros del alcance de la investigación y las limitaciones del conocimiento, es preciso hacer una pausada y minuciosa reflexión sobre cuáles tienen que ser los aspectos que se abordarán en la misma. Para ello se propone la enunciación a priori que contiene la estructuración conceptual, lo que nos sirve para indicar la base teórica a seguir, entendida ésta como un conjunto de enunciados cuyo significado permite asignar un sentido a la realidad descrita. Bajo esas premisas, emprendemos nuestro acercamiento al tema de estudio seleccionado.

Enn es, de manera simplificada, la función del marco teórico en el que el contenido del capítulo se sustenta, pues en él encuentran su sentido y razón de ser los márgenes establecidos en este apartado.

Estas consideraciones se hacen en virtud de que varios de los enunciados descritos a lo largo del trabajo pueden ser más que un simple apoyo referencial para sustentar las afirmaciones, si se tiene en cuenta cuáles son los conceptos centrales de los que partimos y que están expuestos y explicados en un apartado con estas características. Por ello sabemos que la opinión orientada hacia lo que se quiere afirmar, se basa en una información necesaria que sirve para sustentar una posición intelectual precisa frente al objeto de conocimiento.

Así, abrimos este apartado referente al marco teórico con el encabezado sobre la justicia. A partir del contenido de esa idea se van a reproducir algunas de las propuestas teóricas que hay para entender una diversa noción, con todo, buscamos la homogeneidad que adquiere el concepto de justicia como la condición que nos servirá para proponer una visión propia de ella que permeará el contenido del escrito.

Haciéndolo podremos entender el interés que puede existir en la actual administración pública mexicana, que se ha preocupado por la modernización e impartición de justicia, frente a los criterios tradicionales que en muchos casos siguen vigentes y que lesionan la libertad, la igualdad, la ley y el orden.

En nuestro tiempo es innegable que siempre aspiramos remitirnos a las bases constitucionales de la justicia moderna, pues en una república constitucional la división de poderes le da respeto a un Gobierno limitado y por ende, preserva el Estado de Derecho.

1.1 ¿Qué es la justicia?

El presente capítulo se orienta a estudiar la justicia desde el punto de vista de la filosofía del derecho. En consecuencia precinde de los enfoques histórico o empírico. Simplemente trata de penetrar en el conocimiento de la noción de la justicia a través de los argumentos de carácter teórico que se han vertido para fundamentar las variadas y, con frecuencia, contradictorias perspectivas sobre el tema. Al asumir esta óptica para analizar la justicia adoptamos, por consiguiente, un esquema diacrónico y no sincrónico, o sea, procedemos bajo una secuencia argumentativo-discursiva y no cronológica del asunto. Sobre señalar que esa es precisamente la forma en que, por lo general, opera la filosofía del derecho, o mejor dicho el estudio teórico de los diferentes tópicos de los que se compone el conocimiento jurídico. Se trata de un conocimiento que no deja toda su riqueza en manos del historicismo o del simple escrutinio de datos. De entrada reconocemos que una de las grandes riquezas de las ciencias jurídicas es, no por casualidad, su constante y decidida identificación con ciertos principios y valores fundamentales -uno de los cuales es precisamente la justicia- que en muchos sentidos definen y orientan la acción práctica del derecho.

Al respecto cabe señalar que ninguna acción de mejoramiento es posible en las instituciones y en las normas que componen los sistemas de justicia si antes no se aclara qué cosa se entiende por justicia como principio y como valor universal.

Pues bien, entre los especialistas es una opinión común indicar que en el lenguaje jurídico todos los días y

frecuentemente, se habla de la justicia. En realidad, y comparada con otras nociones fundamentales, la justicia ha sido poco analizada "tanto que si se tuviera que recopilar en una antología los análisis más célebres, de Platón en adelante, ciertamente no habría necesidad de un gran volumen. Sobre todo los contemporáneos que han dedicado gran espacio en sus tratados de filosofía del derecho y de teoría general del derecho al análisis de nociones como 'derecho', 'ley', 'norma', 'ordenamiento', y así por el estilo, han dedicado muy poca atención al problema de la justicia". (1) Por esto mismo surge como un elemento reivindicativo de primer orden el libro de John Rawls que, desde su publicación en 1971, ha vuelto a poner en el centro de la discusión el lema que nos ocupa. (2)

Hecha esta indicación sobre la escasa atención, salvo raras excepciones, al tema de la justicia, debe hacerse la observación de que, como sucede normalmente con términos cargados de contenido, no hay una definición unívoca y universalmente aceptada sobre este concepto. Esto sucede así porque los diferentes autores, escuelas o corrientes de pensamiento dentro de sus variadas interpretaciones del mundo ubican a la justicia

- (1) N. Bobbio, presentación a *La Giustizia*, Giappichelli, Turín, 1983, p. 1. Esta opinión también es compartida por: G. Del Vecchio, *La giustizia*, Studium, Roma, 1959; Ch. Perelman, *De la justice*, Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1945.
- (2) J. Rawls, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

como una parte, tan sólo como una parte, de sus sistemas de pensamiento. De allí que el asunto esté permeado por las ideas generales que componen las distintas filosofías. En tal virtud no hay una sola e indiscutible concepción de la justicia; por el diverso contenido que se le atribuye se han dado los intercambios de opinión y las polémicas filosóficas alrededor del concepto.

Aquí no interesa conocer algunos razonamientos que han sido esgrimidos para fundamentar los distintos puntos de vista acerca de la justicia. Por supuesto no pretendemos mantenernos sólo en ese plano de generalidad analítica, sino tomar partido por una cierta concepción para poder así justificar nuestra perspectiva sobre la justicia y los cambios que en el nivel institucional y legal necesitan hacerse para corresponder en la práctica a ese tipo de visión.

Ante la variedad y contraponición de las corrientes que han abordado el tema la opción para presentar un análisis más o menos vertebrado que seleccionamos es la de remitirnos a algunos clásicos del pensamiento jurídico y político que han disertado sobre el asunto.

Aunque con notables antecedentes en el pensamiento helénico y en especial en la doctrina platónica (3), el texto del cual se suele partir para el análisis de la justicia es el V libro de la Ética nicomaquea. Allí parece estar ubicado, a pesar de los siglos transcurridos, el núcleo de la concepción occidental sobre la justicia. La famosa doctrina del justo medio se encuentra

(3) Cfr. Eduardo García Máynez, Teoría de la justicia en los diálogos de Platón, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, passim.

desde los primeros renglones: "con relación a la Justicia y a la injusticia hay que considerar en qué acciones consiste, qué clase de posición intermedia es la Justicia, y entre cuáles posiciones es lo justo el término medio". (4) Como es bastante conocido, la filosofía aristotélica privilegió el criterio de que lo bueno y positivo se encuentra a la mitad entre los polos que componen los diversos elementos del conocimiento y de la práctica humanas. Así pues, él encuentra que lo justo está ubicado a la mitad.

Otro elemento de capital importancia en su doctrina, que a decir verdad ha trascendido en muy diversos ámbitos, es la de definir el concepto analizado según su opuesto. Así, tenemos que para especificar qué es la Justicia se debe señalar su contrario, o sea, la Injusticia. De allí que diga: "Todos, a lo que vemos, entienden llamar Justicia aquel hábito que dispone a los hombres a hacer cosas justas y por lo cual obran juntamente y quieren las cosas justas. De igual modo con respecto a la Injusticia, pues por ella los hombres obran injustamente y quieren las cosas injustas". (5) Al introducir como criterio aclarativo lo opuesto a la cosa, entonces, y sin remedio, se debe adoptar un juicio distintivo entre los dos. Al respecto es preciso señalar que tal juicio distintivo resulta de la máxima importancia porque es alrededor de él que se ubicará, por lógica, un determinado patrón de conducta de magnitud general. Así, para Aristóteles, el hombre injusto es el transgresor de la ley, el codicioso, el inicuo: en

(4) Aristóteles. *Ética nicomaquea*, versión de Antonio Gómez Robledo, Universidad Nacional Autónoma de México. Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 1983, p. 104.

correspondencia, el justo será el observante de la ley y la equidad. De aquí deriva su definición de lo justo y de lo injusto que ha quedado como un punto de referencia imprescindible para los estudiosos y practicantes del derecho: "lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto lo ilegal y lo desigual". (6) Como se aprecia, surgen los dos elementos que hasta hoy siguen rigiendo los criterios de justicia: la justicia como apego a las normas jurídicas, o sea, lo justo legal, y la justicia como apego a la igualdad, es decir, lo justo como equidad. De lo que deriva que la injusticia es la violación de las leyes pero también la desigualdad. Para Aristóteles la ley es la expresión de la virtud; y no es una virtud común y corriente sino que se trata de un valor universal. Aquí se ubica lo que él llama la justicia universal. En cuanto a la igualdad él la sitúa ante todo como una proporción entre las partes que se relacionan. A esto le llama justicia correctiva (que se asemeja a lo que ahora denominamos justicia conmutativa); pero esa proporción, si hablamos de una comunidad política, no debe presentarse también entre las partes y el todo; como se puede apreciar, se trata de la justicia distributiva. En relación a la igualdad, él habla de la justicia particular.

Conviene señalar, para los fines que nos hemos propuesto en otros capítulos, que en cuanto a la justicia el estagirita

(5) Idem. Para el análisis de la Ética nicomaquea nos apoyamos en: Eduardo García Máynez, *Doctrina aristotélica de la justicia*. UNAM, México, 1973, pp. 59-109.

(6) Aristóteles, *op. cit.*, p. 105.

distinguió claramente la que se efectuaba en el ámbito familiar, o sea, la relación entre el padre y los hijos, de la que se desarrollaba en la relación de dominio, esto es, entre el amo y el esclavo y de la que tenía lugar en la Polis entre ciudadanos. De esta manera, usó como criterio de diferenciación los tipos de relación que se dan entre los hombres y la justicia, la que desarrolla en sus tratados relativos a la comunidad política en precisamente la justicia entre ciudadanos: "La justicia del amo y la del padre no es la misma que la de los ciudadanos". (7) Para Aristóteles, y para el pensamiento político y jurídico posterior, esta diferencia es de la máxima importancia. Para que no quedara duda de la relación que le atribuía a esta diferencia comienza, precisamente, un tratado de Política advirtiéndole: "Cuanto opinan que es lo mismo regir una ciudad, un reino, una familia y un patrimonio con siervos no dicen bien". (8) El criterio que utiliza para diferenciar estos tipos de relación non es el caso de la familia que el padre por naturaleza tiene el dominio sobre los hijos, en la relación patronal porque el amo ejerce la fuerza sobre el esclavo, pero en la relación política el gobernante debe contar con la aprobación del gobernado y además aquél debe ejercer el poder en beneficio de la colectividad. De manera, pues, que la ciudad no puede ni debe ser dirigida como si fuese una familia o patrimonio personal de quien detenta el mando.

Hecha esta aclaración, que, por cierto, será repetida por la

(7) Ibid. p. 120.

(8) Aristóteles, La Política, Editora Nacional, Madrid, 1972. -
p. 47.

Gran mayoría de los tratadistas jurídicos y políticos, Aristóteles se apresura a señalar que en la justicia relativa a la comunidad hay dos categorías: "De lo junto político una parte es natural, otra legal. Naturalmente es lo que en todas partes tiene la misma fuerza y no depende de nuestra aprobación o desaprobación. Legal es lo que en un principio es indiferente que sea de este modo o del otro, pero que una vez constituidas las leyes deja de ser indiferente". (9) Esta cita, como se aprecia, contiene dos elementos que hasta hoy siguen estando presentes en el estudio y la práctica de la justicia, es decir, la justicia que está inscrita en el orden de las cosas, en la tradición y en la propia razón de los hombres y que no necesita estar escrita para ser descubierta y conocida y aquella justicia cuyo grado de validez depende de su asentamiento en códigos específicos. Es obvio que en este renglón estamos hablando sobre la justicia natural y sobre la justicia positiva que de alguna manera se relacionan pero no se confunden con el derecho natural y el derecho positivo. Como es de sobra conocido, la distinción y relación que guardan estos dos conceptos, lo natural y lo positivo de la justicia y del derecho constituye uno de los temas fundamentales, si no es que para muchos el más relevante de la filosofía del derecho.

Lo que en todo caso nos interesa analizar del pensamiento aristotélico en materia de justicia, es que para él todas las cosas están sujetas a cambio, trátense de las naturales como de las acordadas en sociedad. Sin embargo, reconoce que aquellas

(9) Aristóteles, *Ética nicomaquea*, loc. cit.

sujetas a convención entre los hombres no tienen en todas partes la misma validez. Rato lo hace decir que: "Las cosas que son justas por convención y conveniencia son semejantes a las medidas. No en todas partes son iguales... Pues del mismo modo las cosas justas que no son naturales, sino por humana disposición, no son las mismas en todas partes, como no lo son las constituciones políticas". (10)

En referencia a las constituciones políticas vinculadas a la justicia, no puede pasarse por alto que el propio Aristóteles enfatizó la variabilidad existente en cada una de esas formas de gobierno en relación con la justicia. Al respecto dijo: "Las leyes se promulgan en todas las materias mirando ya al interés de los mejores o de los principales, sea por el linaje, sea por algún otro título semejante". (11) En esta observación se consideran las constituciones en cuanto se habla del interés de todos (democracia) o de los mejores (aristocracia). El señalamiento nos ofrece la oportunidad de decir que, en efecto, el tema de la justicia está estrechamente relacionado con el tema de las constituciones políticas en cuanto éstas ofrecen el marco constitucional para la aplicación específica y concreta de la justicia. Por ello, y siguiendo las ideas de Aristóteles, debe reconocerse que, en cuanto a la puesta en práctica de la justicia, ella depende de la forma en que se organice la convivencia entre los individuos.

Como se puede ver, la relación entre la justicia y las instituciones que la aplican y, más aún, cómo la aplican, es un

(10) Ibidem, p. 121.

(11) Ibid. p. 106.

tema que en nuestro trabajo ocupa un lugar privilegiado. De allí que en estas primeras consideraciones, y dentro del marco teórico, orientemos nuestro enfoque hacia esa relación.

Antes de terminar con la visión aristotélica, y siendo coherentes con el interés por conocer las constituciones políticas y su vinculación con la justicia, debemos presentar aquí la clasificación que Aristóteles hace de tales constituciones. Como ya decíamos, la distinción entre formas buenas y formas malas de gobierno para este notable pensador se fundamenta en si se gobierna para el interés general o para el interés particular: "cuando el uno o la minoría o la mayoría gobiernan atendiendo al interés general, sus regímenes serán forzosamente correctos, mientras que serán desviaciones los que atienden al interés particular del individuo o de la minoría o de la mayoría". (12) Luego de esta distinción viene la famosa y siempre actual clasificación de las formas de gobierno con base en el número de gobernantes: "De los gobiernos unpersonales solemos llamar monarquía al que atiende al interés general; al gobierno de pocos, pero más de uno, aristocracia... Cuando es el mayor número el que gobierna atendiendo al interés general recibe el nombre común a todos los regímenes políticos: república (politeia)". (13) En lo sobra conocida la clasificación de los respectivos opuestos, o sea, la tiranía, la oligarquía y la demagogia.

El capítulo IX del libro III de la Política se dedica específicamente a la relación que guardan las constituciones con

(12) Aristóteles, La Política, p. 135.

(13) Idem.

la justicia. Allí vuelve a recalcar que la justicia relacionada con las formas de gobierno es tan sólo un tipo especial de justicia (no "apela a una cierta justicia"). Luego dice que el criterio de igualdad opera para los iguales y que la desigualdad procede pero para los desiguales. En este sentido reconoce que, con mucha frecuencia, las personas pueden concordar en el intercambio de las cosas pero no en cuanto al rango y la calidad que se les debe otorgar a las personas. El problema deriva en que los que son iguales en una cosa creen ser iguales en todas y los que son desiguales en otras cosas creen ser desiguales en todo. Para regular las relaciones entre los individuos y para establecer los criterios con base en los cuales se ejercerá la justicia, se forma precisamente el Estado y sus instituciones, a los que los griegos denominaban Polis.

La fuerza argumentativa de las ideas de Aristóteles sobre la justicia, ante todo las comprendidas en la *Ética nicomaquea*, han tenido una persistencia y una durabilidad a lo largo de la historia de las ideas políticas y jurídicas que un especialista ha comentado sobre este punto que la doctrina aristotélica de la justicia "ha sido asumida como si hubiese sido dicho de una vez y para siempre todo sobre el argumento, como un patrimonio inagotable que podía ser acrecentado pero cuyo núcleo esencial permanecía inmutable. De esto derivó una incómoda monotonía del análisis sobre la justicia en los clásicos de la filosofía medieval y en parte moderna, que dan la impresión de ser una serie de variaciones sobre un tema o pocos temas fijos de poco valor analítico". (14) Este mismo especialista ha hecho notar que, además de los iusnaturalistas, de los cuales nos ocuparemos

con atención más adelante, uno de los pocos autores que trató de aportar argumentos novedosos sobre el asunto fue David Hume. En efecto, este autor dedicó la segunda parte del III libro de su *Tratado de la naturaleza humana* al tema de la justicia, o mejor dicho, al tema del origen de la justicia.

Lo primero que debe resaltarse de las ideas de Hume sobre este asunto es que, para él, la justicia es una virtud producida no por causas naturales sino artificiales. La lógica argumentativa que sigue su discurso para fundamentar esta apreciación se basa en que, por naturaleza, el hombre está poco dotado para resolver sus necesidades y por tanto requiere de la reunión en sociedad para resolver su debilidad y alcanzar lo que exige la subsistencia. Además, en una condición solitaria y salvaje el hombre está constantemente acosado por la inseguridad. Hume observa que, aparte de las "necesidades que tienen un remedio remoto y oscuro", lo que impulsa decididamente al hombre a reunirse con los demás es el imperativo de preservar la unión familiar. Hasta que el hombre no se convence de las ventajas que proporciona la sociedad, esa unión no será duradera.

En su sistema introduce elementos tales como el egoísmo y los afectos para decir que el hombre experimenta una "oposición de pasiones" para instituir la sociedad. La estructura natural de la mente humana pone su atención en primer lugar en la propia persona; luego en lo que le es más cercano, y sólo después en lo extraño y las personas que nos son indiferentes. Esta idea

(14) N. Bobbio, "Sulla Nozione di Giustizia", en *Teoria politica*, No. 1, 1985, p. 8. .

natural de la moralidad refuerza la parcialidad de nuestras afecciones por lo que el remedio no se encuentra en esa naturalidad sino en el artificio para poder conservar los bienes precariamente adquiridos. "Y esto no puede hacerse de otra manera que mediante la convención en la que participan todos los miembros de la sociedad, de conferir estabilidad a la posesión de estos bienes externos, dejando que cada uno disfrute pacíficamente de aquello que pudo conseguir gracias a su laboriosidad o suerte". (15) El acuerdo es necesario, y aquí se advierte la bondad de su propósito para garantizar la propia subsistencia y la de los demás. Para Hume, el motivo fundamental de la convención social es el interés por mantener y garantizar las posesiones.

Sólo después que los hombres proceden de tal forma es posible hablar de justicia e injusticia, así como de propiedad, derecho y obligación. Hume señala perentoriamente que está fuera de toda lógica hablar primero de justicia sin que se haya establecido antes la sociedad.

Ahora bien, este autor está lejos de concebir el estado prosocial como un estado de naturaleza (cosa que es propia de los iusnaturalistas). Para él, tal condición es una mera ficción tan carente de sentido histórico como la mítica "edad de oro". Hume no se remite tanto a la hipótesis del estado de naturaleza como causa de la necesaria institución artificial de la justicia: hace más bien uso del criterio del egoísmo. Así lo vemos decir que al

(15) D. Hume, *Treatise of the naturalness humana*, Editora Nacional, - Madrid, 1981, p. 714. Para el estudio de este autor nos apoyamos en B. Stroud, *Hume*, UNAM, México, 1986, pp. 283-317.

los hombres fuesen benévolos no habría necesidad de justicia pues ésta sólo se instituye para frenar la desproporción que existe entre las cosas que el hombre posee y las que necesita. De aquí que si los hombres fueran más desprendidos y hubiese abundancia de bienes la justicia resultaría perfectamente inútil: "Y es fácil pensar en consecuencia que si los hombres dispusieran de todas las cosas en la misma abundancia, o todo el mundo sintiera el mismo afecto y amable respeto por todo el mundo que el que siente por sí mismo, también la justicia y la injusticia serían desconocidas para el hombre". (16) Estos razonamientos lo llevan a presentar una proposición de carácter definitorio: "que el origen de la justicia se encuentra únicamente en el egoísmo y la limitada generosidad de los hombres, junto con la escasa provisión con que la naturaleza ha subvenido a las necesidades de éstos". (17) Si comparamos esta proposición con el sistema aristotélico es fácil deducir que, mientras para el estagirita la justicia era una virtud suprema, para Hume, más moderno y utilitarista, la justicia aparece por causas individuales muy concretas: la necesidad de frenar el egoísmo.

En esta observación cargada de realismo, Hume asevera que es lógico suponer que si la condición presocial en la que cada uno puede ejercer actos individuales de supuesta justicia sólo logra mantener precariamente a los hombres, por fácil deducción ha de reconocerse que en mejor y más provechoso pasar al sistema de acciones realizadas por la sociedad en donde florece la justicia.

(16) D. Hume, op. cit., p. 722.

(17) Idem.

1.2 Criterios tradicionales en la impartición de justicia.

Hechos estos análisis sobre las respectivas concepciones de Aristóteles y Hume sobre la justicia, no interesa aquí pasar a analizar, siempre con base en el pensamiento de los clásicos, los diferentes criterios que han sido elaborados para definir una determinada orientación de la justicia. Sobre el particular debe decirse que esos criterios, aparte de sus tecnicismos, han estado, por lo general, referidos a valores últimos.

Ya decíamos que no hay uno sino varios criterios de interpretación de la justicia que dan lugar a otras tantas teorías. Pasa bien, en común que en el estudio de la justicia, se fundamenten los diversos criterios con base en la respuesta, o las respuestas a la pregunta de cuál es el fin último del derecho. En convención aceptada trazar tres grandes líneas de respuesta. Para algunos, la justicia es orden porque el fin último por el cual se instituye en la ras social. Esta vertiente de los estudios sobre la justicia pone el acento, un poco a la manera de Hume, en que se debe salir de una condición pre-social identificada con la anarquía y alcanzar el estado de paz instituyendo la condición civil. El propósito se alcanza cuando se instituye un Estado, o sea, un poder unificado que logra promulgar normas obligatorias para todos los asociados con el fin de que no se dañen entre sí. Para los partidarios de esta línea, lo fundamental es que el orden político y jurídico alcance un grado tal de cohesión que le permita ordenar la convivencia de los hombres y garantizarles la integridad física.

La segunda variante interpretativa conceptúa a la justicia como

igualdad. De acuerdo con esta posición, que obviamente se remonta a Aristóteles, el objeto del derecho es el de establecer un sistema de normas que establezcan una relación equitativa entre los hombres (justicia conmutativa) y entre esos hombres y los propios individuos (justicia distributiva). Así, el orden jurídico tiene el fin más alto y primordial de remediar, cuando no resolver, las disparidades entre los asociados. Aquí predomina la idea ya mencionada de establecer una proporción entre las diversas partes que componen el Estado. Los partidarios de esta línea no se conforman con que la justicia establezca un orden, quieren además que sea un orden justo, o sea, un orden equitativo.

Entre los estudiosos de la filosofía del derecho es usual, para ilustrar las concepciones basadas en el orden y la igualdad, recurrir a la célebre imagen de la diosa Justicia que presenta a una mujer con los ojos vendados, en una de cuyas manos sostiene la espada y en la otra la balanza. Pues bien, el orden tiende a privilegiar la espada en tanto que la igualdad tiende a resaltar la balanza.

La tercera y última vertiente sostiene la idea de la justicia como libertad. De acuerdo a esta corriente, la razón por la cual los hombres se reúnen e instituyen un Estado es con el fin de que se establezcan normas que garanticen la convivencia entre ellos y cada cual pueda, respetando la libertad y bienes de los demás, gozar de una esfera inviolable de acción que le permita realizarse según su parecer. Aquí el derecho es conceptualizado como un conjunto de límites (lo que en técnica jurídica se llama

la función negativa del derecho). Por tanto, no basta que el ordenamiento jurídico imponga el orden y tampoco que ese orden sea equitativo sino que es indispensable que los conocidos gocen de un sistema de libertades sin dañar a los demás o al propio Estado. En este ámbito lo "junto" es aquello que al mismo tiempo garantiza y respeta la libertad de los ciudadanos.

Como veremos, cada una de estas concepciones identifica sus planteamientos con un cierto tipo de constitución política o forma de gobierno.

Para poder ilustrar con más precisión las tres corrientes fundamentales que hemos enumerado debemos identificar a cada una de ellas con un autor específico: la justicia como orden tiene en la doctrina de Thomas Hobbes a uno de sus máximos representantes, en tanto que la justicia como igualdad, aparte de Aristóteles del que ya hemos hablado, también cuenta en sus filas a Jean Jacobo Rousseau y, por último, la justicia como libertad tiene entre sus máximos inspiradores a Immanuel Kant. Pasemos a analizar entonces con más detalle la doctrina de cada uno de estos autores para conocer con más precisión los argumentos que esgrimen a favor de la vertiente en la que se inscriben.

1.2.1 Justicia y orden.

Hobbes supone una condición preocial a la que denomina -junto con todos los miembros de la escuela iusnaturalista- estado de naturaleza. En esa situación el hombre vive independientemente de su voluntad en ausencia de un poder constituido. Allí todo se decide por medio de la lucha violenta en la que se dirime quién

resultará el vencedor. Los motivos de esta lucha son de dos órdenes: por una parte, el hombre tiene una inclinación natural a dañar a los demás, lo que hace que se enfrente a cualquiera con todos los medios que estén a su alcance; por otra, hay una escasez de bienes por lo que la posesión sobre ellos sólo puede decidirse por medio de la contienda. Se puede fácilmente conjeturar de aquí que en tal condición no puede haber propiedad sino tan sólo una posesión precaria: hablar de lo tuyo y de lo mío carece de sentido.

A partir de estas consideraciones, Hobbes define de la siguiente manera el derecho natural subjetivo: "es el derecho de hacer todo lo que sirve para la propia conservación". De allí que el primer principio del derecho natural sea que "cada uno tutele la propia vida y los propios miembros con lo que esté en su poder". (18) En consecuencia los individuos también tienen "el [derecho] de usar de todos los medios y de ejecutar todas las acciones, sin las cuales no podrían conseguir el objetivo de la propia conservación". (19)

En el estado de naturaleza hobbesiano, la condición de conflicto entre los hombres se prolonga porque hay una igualdad de fuerzas entre ellos, que no permite que alguno en especial domine definitivamente sobre los demás. Por supuesto, el ánimo que predomina es el de la inseguridad.

(18) T. Hobbes, *Del ciudadano*, Instituto de Estudios Políticos, - Caracas, 1966, p. 68.

(19) *Ibidem*, pp. 68-69.

En cuanto a la propiedad, Hobbes parte del principio de que la naturaleza ha dado todo a todos por lo que a cada cual le está permitido hacer aquello que juzgue conveniente para apropiarse de lo que desea. Por tal motivo, no hay algún criterio válido para diferenciar lo justo de lo injusto: "De esta guerra de todos contra todos deriva también esto, que nada puede ser injusto. La noción de aquello que es derecho y de aquello que es ilegalidad, de la justicia y de la injusticia, no tiene lugar aquí". (20)

La situación de conflicto en el estado de naturaleza se agrava porque el hombre, además, tiene un deseo desenfrenado y sin tregua de poder. Ese deseo innato sólo termina con la muerte. Pero, mientras tanto, la lucha por dominar y superar a los demás no se detiene.

El estado de naturaleza, o sea, de inseguridad, de violencia, de enfrentamiento y de ausencia de justicia no prolonga como un estado de guerra hasta que no se constituye el Estado: "no se puede negar que el estado natural de los hombres, antes de constituirse la sociedad, fue un estado de guerra de cada uno contra todos los demás"; (21) "durante el tiempo en el cual los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, ellos se encuentran en ese estado que se llama guerra y tal guerra es de todos contra todos". (22) A todas luces, el estado de

(20) T. Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, -- 1982, p. 104. Para el análisis de este autor nos apoyamos - en L. Strauss, *The political philosophy of Hobbes*, Chicago University Press, 1953.

(21) T. Hobbes, *Del ciudadano*, p. 70.

(22) T. Hobbes, *Leviatán*, p. 102.

naturaleza es una situación negativa donde no puede haber desarrollo ni actividad constructiva: "y lo que es peor, existe un temor y peligro continuo de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve". (23) Donde no hay orden, Estado y justicia, las potencialidades humanas se detienen, no hay posibilidades de avance.

En este itinerario argumentativo debe decirse que Hobbes es perfectamente consciente de que, si el estado de naturaleza se hubiese prolongado, la humanidad hubiese desaparecido desde tiempos remotos. En efecto, él no dice que tal situación exista en todas partes, pero lo que sí advierte es que a ella se retorna cada vez que los hombres vuelven a tratar de resolver sus problemas por medio de la violencia y sin razón, es decir, cada vez que admitan que en ellos predominan las pasiones. La caída o el regreso al estado de naturaleza es entendido como un fracaso de los intentos de los individuos por remediar su situación original.

Es aquí en donde Hobbes introduce una variable conceptual que le permite resolver el problema planteado: la razón. Ciertamente, la razón hace que los hombres reflexionen sobre lo inconveniente de su conducta y traten de optar por una vía que les permita salir del problema de tener permanentemente en peligro su vida. Es la razón la que los impulsa a salir del estado de naturaleza, esto es, del estado donde predomina la inseguridad y la muerte al no haber un poder común que imparta justicia, que imponga el orden. Aunque el hombre tiene como atributos originales las pasiones y la razón, en el estado de naturaleza predominan las primeras en

(23) Idem.

tanto que en la sociedad civil campea la segunda. Precisamente la razón es la que impulsa a los hombres a salir de la condición de guerra y buscar una posición estable. Al respecto Hobbes enlista una serie de preceptos racionales para que el hombre se conduzca correctamente: esos son los preceptos llamados leyes de naturaleza, la primera de las cuales es la de la búsqueda de la paz.

Debemos aclarar, dado que parece haber una contradicción entre derecho y ley natural, que la contraposición es tan sólo aparente ya que el derecho es la facultad que el hombre tiene para hacer todo lo que sirve a la propia conservación; la ley natural, en cambio, es la regla que dicta la razón para que se logre la conservación de la persona.

El asunto de las leyes naturales también requiere alguna precisión: para Hobbes esas leyes pueden ser descubiertas por cualquiera cuando utilice la razón que prescribe la protección de la vida. Ello, sin embargo, no quiere decir que tales leyes tengan una practicidad inmediata. Simplemente significa que hay un elemento normativo superior a las condiciones objetivas en las cuales actúan los hombres. Por supuesto, las leyes, en el estado de naturaleza, aunque estén en la mente de los individuos no operan, debido a la situación de guerra. En el estado de naturaleza la ley natural existe pero no es efectiva. En el caso de que por sí solas tuviesen vigencia no habría necesidad de salir de la condición natural. Habría una justicia immanente, aplicable por sí misma. Pero allí, como hemos anotado, la razón no tiene elementos para predominar por lo que es indispensable estipular un pacto y crear el Estado. Cuando surge un poder común aparece

la posibilidad de que las leyes naturales cobren efectividad y se traduzcan en leyes positivas. Pero también, y de hecho para Hobbes eso es lo importante: surge la posibilidad de que el Estado cree leyes diferentes de las naturales para garantizar la convivencia pacífica. Esto nos deja en condiciones de decir que para Hobbes hay una justicia, por decirlo así, universal en la mente de los hombres que sólo logra hacerse efectiva y práctica cuando existe un poder constituido: sin el Estado no hay una justicia efectiva, práctica. En este orden de ideas, otro elemento que no podemos pasar por alto es que para este autor inglés la justicia es producto de la razón colectiva. Esa razón colectiva deja en manos de uno solo, el Príncipe, las facultades y el poder que determinan qué cosa conviene hacer para garantizar la vida de los súbditos y la paz en el Estado.

El paso de una condición a otra es el paso de una pluralidad infinita de poderes y de criterios para "hacerse justicia" por propia mano, valga la expresión, a la unidad del poder soberano, único capaz de imponer la justicia públicamente reconocida. Si no hay unidad en el mundo no hay justicia posible. Como ya veíamos en Hume, la justicia es producto del artificio, o sea, de la voluntad humana. Este criterio también lo encontramos en Hobbes para quien es preciso salir de la condición natural presocial y crear artificialmente el Estado que viabiliza la justicia. En la condición presocial, cualquiera ve por su propia seguridad y el provecho para sí mismo; en cambio, en la condición civil, el individuo, habiendo renunciado junto con todos los demás al ejercicio de la fuerza privada, reconoce a una persona o asamblea

como la única legitimamente reconocida para proteger la integridad de todos.

Ahora bien, al recordamos el criterio de igualdad que Aristóteles aparejaba al de justicia, observaremos que en Hobbes ésto se modifica radicalmente, pues para él donde hay igualdad (de poderes entre los individuos) no puede haber justicia; en tanto que donde hay desigualdad (entre el gobernante y los gobernados) sí hay justicia. La igualdad produce la guerra permanente porque todos son capaces por sí mismos de ejercer la violencia; la desigualdad da lugar a la paz en cuanto se admite que alguien domine legitimamente sobre los demás. La desigualdad reconocida produce, por paradójico que parezca, la justicia. Por esto mismo, quien desea regresar al estado de naturaleza una vez constituido el Estado, se pone frente a éste en un estado de guerra y corre el peligro inminente de ser destruido por el poder colectivo concentrado.

Que el poder del Estado sea soberano quiere decir que es absoluto y que no reconoce límite alguno para la realización de su misión que es la de proteger la vida de los asociados. Algunos tratadistas decían que, en realidad, el poder del Estado también debe estar limitado por la ley natural. Pero Hobbes rechaza este argumento porque para él, como hemos visto, el Estado puede crear leyes diferentes a la ley natural. Este autor se ciñe al proverbio famoso de que "el soberano no manda lo que es justo sino que es justo lo que manda el soberano". Para él, los hombres sólo deben obedecer al Príncipe independientemente de lo que dicten las leyes naturales.

Por otra parte, Hobbes rechaza la posición de los

constitucionalistas que prescriben la subordinación del gobernante a las leyes civiles, aduciendo que esas leyes son creadas por el Príncipe y ninguno puede limitarse a sí mismo. En consecuencia, ni las leyes naturales ni las leyes civiles pueden ser un límite para el poder del gobernante. Si las leyes fuesen un límite, éstas serían las soberanas y no él. Lo cual no significa que las leyes no tengan eficacia en el Estado puesto que una cosa es el poder que se subordina a la ley, sobre todo la constitucional, y otra cosa es el poder que se ejerce mediante la ley. Esta última es la posición de Hobbes, quien afirma que las leyes civiles para los súbditos son "las reglas que el Estado les ha mandado, con la palabra, los escritos u otros signos suficientes de la voluntad, usar para distinguir lo que es una cosa justa de lo que es injusto, es decir, aquello que es contrario de aquello que no es contrario a la ley". (24) Si de nuevo nos atenemos al criterio aristotélico, observamos que Hobbes rechaza la identificación de la justicia con la igualdad pero admite su correspondencia con la ley.

Para que toda esta propuesta pueda ser ejercida, Hobbes se inclina decididamente en favor de la monarquía absoluta. Sólo otorgando el poder del Estado a un sólo dirigente es posible asegurar la vida de los súbditos y la integridad del cuerpo soberano. Vistas así las cosas, la monarquía es la forma de gobierno correspondiente a la visión de la justicia como orden. La soberanía es unidad, por lo cual el poder supremo debe concentrarse en un individuo en bien de la paz y la concordia.

(24) Ibidem, p. 217.

Para la administración de justicia en estas circunstancias, el Príncipe se vale de funcionarios en los cuales delega la función correspondiente. En el Leviatán se lee: "son ministros públicos todos aquellos que tienen del soberano la autoridad de procurar la ejecución de las sentencias pronunciadas, de publicar las órdenes del soberano, de reprimir los tumultos, de arrentar y meter en prisión a los malhechores, y otros actos tendientes a la conservación de la paz y a que cada acto ejecutado por ellos con tal autoridad en acto del Estado". (25) De la buena ejecución de su responsabilidad, los funcionarios encargados de impartir justicia, que fundamentalmente quiere decir imponer el orden, dan sólo cuenta al Príncipe soberano.

Hasta aquí analizamos el concepto de justicia relacionado con el orden. Procedemos a analizar, según lo habíamos planeado, la relación entre la justicia y la igualdad. En este renglón resalta la figura de Rousseau, que si bien no tuvo la claridad ni la referencia explícita de Hobbes, sí incluyó en su sistema de pensamiento elementos que nos permitan derivar de él una idea de la justicia como equidad.

(25) *Ibid.*, pp. 200-201.

1.2.2 Justicia e igualdad.

En sus diversos escritos que hacen alusión a la política -aquí tomamos primordialmente el Discurso sobre la desigualdad entre los hombres y El contrato social- recalca la diferencia que existe entre las sociedades naturales como la familia o las uniones despóticas y las comunidades políticas. Las primeras se crean por simple agregación o integración y en ella priva un orden producto de la tradición o de la fuerza mientras que las segundas sólo se crean por convención y mediante un acto voluntario de los hombres que, a través de la razón, establecen los términos de la convivencia. En aquéllas, la justicia no se separa del orden natural, en éstas la justicia es un producto artificial derivado de la voluntad humana.

Ahora bien, la diferencia con respecto a Hobbes es la de que, si para éste el estado preocial es una situación negativa, para el ginebrino en cambio es una condición positiva en la que el hombre, así como salió de la mano de Dios, disfruta en toda su simplicidad de la naturaleza y vive completamente aislado de sus semejantes. Como se puede apreciar, aquí se refiere al "buen salvaje". Así como la condición natural es juzgada positiva por el autor del Contrato social, en correspondencia considera negativa la situación civil. De esta manera hay un franco antagonismo con respecto a las ideas de Hobbes.

En el famoso 2o. Discurso, en efecto, manifiesta su admiración y añoranza por aquella "edad de oro" perdida en la noche de los tiempos y repudia al estado civil que se hallaba plagado de vicios y degeneraciones en los días en que Rousseau escribía. El,

en consecuencia, afirma que la civilización no perfeccionó al hombre sino que lo degradó al punto que sólo produjo gobiernos e instituciones corruptas. En esta reconstrucción hipotética de la historia humana, Rousseau compara al hombre natural con el hombre civilizado y observa que el primero tiene a disposición todas sus capacidades naturales y sus necesidades se reducen a unas pocas cuestiones que puede resolver fácilmente; en cambio, el segundo está agobiado por muchos vicios y necesidades innatas que le hacen ser profundamente infeliz. Uno goza de equilibrio físico y moral mientras que otro está lleno de pasiones y ambiciones que fácilmente lo llevan a entrar en conflicto con los demás. Así tenemos que, mientras para Hobbes el estado de naturaleza significa la guerra, para Rousseau significa la paz. En tanto que, para el inglés, el estado civil es de paz, para el ginebrino es de latente conflicto. Sin embargo, debe aclararse que la solución de Rousseau no es la de retornar a la condición original de salvajismo sino que propone una nueva civilización (tercer momento) que supere las deficiencias de la sociedad civil corrupta.

Rousseau advierte que sólo después de un largo proceso civilizatorio, el hombre se encontró en posibilidad de adherirse a un contrato social que fundó la condición política y jurídica. Dicho de otro modo, únicamente después de la evolución social en la que los hombres adquirieron el lenguaje, la razón, el intercambio, la división del trabajo, la industrialidad, etcétera, los individuos pudieron construir contractualmente al Estado. Pero en la evolución hacia la civilización aumentaron la dependencia, las desigualdades y la opresión y desapareció la

libertad natural. No cabe duda de que en la civilización las facultades humanas se desarrollan, pero éstas son superadas por los defectos que va generando ese mismo proceso: "aún en medio de tanto filósofo, de tanta humanidad y cortesía y de tantas máximas sublimes, nosotros terminamos por tener solamente una apariencia externa, falsa y frívola, honor sin virtud, razón sin sabiduría y placer sin felicidad". (26) En la reconstrucción rousseauniana del proceso de civilización aparecen muchos elementos: aquí nos interesa subrayar lo que él llama la institucionalización del estado civil corrupto. Éste comienza con el reconocimiento de la propiedad: "El primero que, habiendo demarcado un terreno, pensó afirmar: esto es mío, y encontró personas bastante simples para creerlo, fue el verdadero fundador de la sociedad civil". (27) La propiedad es el primer signo de la civilización y el peldaño inicial para construir las instituciones públicas.

En Rousseau este fenómeno también es el reconocimiento de las desigualdades, del dominio que perjudica la libertad. Surge entonces la distinción entre propietarios y no propietarios, por lo que aquéllos tienen que establecer instituciones que les permitan hacer perdurar y proteger sus privilegios. Por ello, proponen un pacto inicuo y especioso a los pobres que los hace sancionar jurídica y políticamente la opresión y la desigualdad. Ese pacto, creador de un Estado opresivo e inequitativo, es un engaño porque a los pobres se les dice que para ellos será una

(26) J.J. Rousseau, Discurso sobre el origen de la desigualdad == entre los hombres. Porrúa, México, 1969, p. 149.

(27) *Ibidem.* p. 129.

garantía contra la opresión, un freno contra los ambiciosos, la garantía del derecho de propiedad, la institución de la justicia y de la paz, el medio para tratar a todos como iguales, el instrumento que obliga a todos a la obediencia general, la construcción del gobierno de las leyes.

En realidad, ese pacto trae consigo la profundización de la debilidad de los no propietarios, una nueva fuerza justificadora del dominio de los ricos, la destrucción de la libertad natural, el reconocimiento del derecho de propiedad y las desigualdades, la legitimación de la usurpación y la sujeción de la mayoría. Rousseau advierte que aunque aparentemente el "pacto de los ricos" legitima el dominio, en realidad es ilegítimo porque está suscrito sobre bases inequitativas. Vale la pena subrayar esto último que es realmente lo que nos interesa: ninguna institución pública tiene fundamento o validez si no está apoyada en bases igualitarias. El criterio definitorio al que esta línea recurre es el de la igualdad, así en que si no hay bases equitativas en la relación entre los hombres ninguna institución pública o ley, comenzando por las que imparten justicia, es aprobable. Así, el hombre no puede ser libre porque si bien obedece a leyes, tales normas no han sido creadas por él sino por otros, los ricos y poderosos.

El proyecto revolucionario de solución radica en la abolición de la opresión y del Estado creado por los ricos y en la construcción de la República donde los hombres verdaderamente sean libres, es decir, participen en la creación de las leyes y sean iguales, esto es, que ninguno domine sobre los demás.

Rousseau reflexiona sobre el hecho de que hombres corruptos

sólo pueden crear instituciones corruptas; la virtud sólo puede aparecer allí donde los individuos cambian y se perfeccionan dando lugar a leyes e instituciones sabias. Así que la justicia sólo puede florecer donde existe la virtud personal y colectiva. Pero mientras eso sucede, los ricos y poderosos "dejarían de ser dichosos si el pueblo dejara de ser miserable". (28) Del mismo modo, y como lógica consecuencia degenerativa, "los vicios que hacen necesarias las instituciones sociales, con los mismos que hacen inevitable el abuso". (29)

Para Rousseau, la instauración del Estado por medio del contrato es la solución colectiva a un problema común. Ese Estado resuelve las causas del conflicto propiciadas por las inicuas instituciones anteriores, elimina la injusticia, permite el ejercicio de la libertad e instaura la igualdad. El ginebrino retoma el criterio aristotélico para distinguir el dominio paternal y patronal del poder político. Los dos primeros se apoyan en la preminencia del padre sobre el hijo, del amo sobre el esclavo, para justificarse; pero el poder político sólo puede fundarse en la libre y voluntaria aceptación de los ciudadanos. Cuando en realidad ocurre esto, la justicia como norma de conducta sustituye a la fuerza. (30) En el sistema filosófico de este autor es evidente la referencia a la justicia como equidad. Al respecto dice: "por lo que respecta a la igualdad, no se debe

(28) Ibid. p. 146.

(29) Ibid. p. 145.

(30) G. Solari, *La formazione storica e filosofica dello stato = moderno*. Guida, Nápoles, 1974, p. 85.

entender con esta palabra que los grados de potencia y de riqueza tengan que ser absolutamente idénticos sino que, en cuanto a la potencia, ella esté por abajo de toda violencia y no ejerza jamás sino en virtud del grado y de las leyes; en cuanto a la riqueza, que ningún ciudadano sea tan opulento que pueda comprar a otro, y ninguno tan pobre que se vea obligado a venderse". (31)

Todo filósofo del derecho y de la política tiene como regla el establecer un cierto principio fundador y justificador de la sociedad. En el caso de Rousseau, la respuesta es inequívoca: "toda sociedad tiene como primera ley alguna igualdad convencional, sea en los hombres sea en las cosas". (32) A ese principio se subordinan todas las instituciones, leyes y formas de convivencia y, por supuesto, los criterios para la impartición de justicia. Ese principio también determina la forma de gobierno que en Rousseau no puede ser otra que la democracia directa a la que llama precisamente República. El argumento fundamental en favor de esta constitución política es que el hombre no puede someterse a nadie, por lo cual no puede jurar fidelidad ni a una persona ni a una asamblea sino a la reunión general de los ciudadanos de la que él también forma parte. Así, obedece a todos, lo cual equivale a decir que no obedece a nadie en particular. El elemento vinculante de la asociación son las leyes

(31) J.J. Rousseau, El contrato social, Porrúa, México, 1969, p.-28. R. Derathé, J.J. Rousseau et la science politique de son temps, Vrin, Paris, 1979, p. 294.

(32) J.J. Rousseau, "Emilio", en Opere, Sansoni, Florencia, 1972, p. 476. El subrayado es nuestro.

que ostentan como criterio de validez el haber sido discutidas y aprobadas por todos y a las que por tanto todos deben obedecer. Las leyes hacen funcionar toda la maquinaria política e institucional: "las leyes no son propiamente sino las condiciones de la asociación civil". (33) Para este pensador las leyes son producto de la voluntad general, o sea, de la voluntad surgida de la reunión de todos los ciudadanos. Ellas no pueden ser injustas y son la expresión de la libertad: "es superfluo preguntar a quiénes corresponde hacer las leyes, puesto que ellas son actos que emanan de la voluntad general, ni si el príncipe está por encima de ellas, toda vez que es miembro del Estado; ni si la ley puede ser injusta, puesto que nadie lo es consigo mismo; ni cómo se puede ser libre y estar sujeto a las leyes, puesto que éstas son el registro de nuestras voluntades". (34) Este fragmento contiene argumentos dignos de ser analizados: en primer lugar, las leyes, como apuntábamos, sólo pueden ser hechas por la reunión de los ciudadanos; en segundo lugar, nadie puede estar por encima de ellas más que la propia asamblea que las creó y que las puede modificar; en tercer lugar, es imposible que las leyes sean injustas en cuanto han sido hechas por todos y resultaría absurdo que todos quisieran dañarse como cuerpo colectivo o como individuos específicos; finalmente, la libertad (democrática) consiste precisamente en darse una ley a sí mismo.

Un fragmento extraordinariamente revelador de la teoría de la justicia en Rousseau es el siguiente que, aunque extenso, merece por su contenido ser citado por entero: "Toda justicia procede

(33) J.J. Rousseau, El contrato social, p. 21.

(34) Ibidem, p. 20.

de Dios, él es su única fuente; pero si nosotros supiéramos recibirla de tan alto, no tendríamos necesidad ni de gobierno ni de leyes. Sin duda existe una justicia universal emanada de la razón, pero ésta, para ser admitida entre nosotros, debe ser recíproca. Considerando humanamente las cosas, a falta de sanción intuitiva, las leyes de la justicia no vanan entre los hombres; ellas hacen el bien del malvado y el mal del justo, cuando éste las observa con todo el mundo sin que nadie las cumpla con él. En preciso, pues, convenciones y leyes que unan y relacionen los derechos y los deberes y encaminen la justicia hacia sus fines. En el estado de naturaleza, en el que todo es común, el hombre nada debe a quienes nada ha prometido, ni reconoce como propiedad de los demás sino aquello que le es inútil. No resulta así en el estado civil, en el que todos los derechos están determinados por la ley. (35) Veamos, punto por punto, estas importantes observaciones: para Rousseau, al igual que para Aristóteles, existe una justicia immanente, que se le llama universal o divina. Esa justicia -y aquí lo moderno del pensamiento del ginebrino- es concebible por medio de la razón. Tiene pues, al igual que Hobbes, una visión racional de la justicia. Pero por sí misma no tiene validez ni es aplicable, por lo cual deben existir gobiernos y leyes específicas para que cobre realidad. Debe ser interpretada bajo el símbolo de la reciprocidad, es decir, de la equidad. Nada valdría, por tanto, la aplicación de las leyes si no existiese esa reciprocidad. Sólo cuando hay instituciones y leyes puede hablarse de la practicabilidad de la justicia. Así, en el estado preocial donde no hay leyes escritas no puede haber

(35) Idem.

justicia practicable; pero en la condición civil los derechos sí están determinados por la ley y entonces sí hay justicia. Por supuesto, siempre y cuando prevalezca la igualdad de poder y de riqueza entre los individuos.

Podemos concluir que si para Hobbes la condición presocial implica igualdad de poderes que tiene que ser remediada por la desigualdad en la situación civil para Rousseau, en contraste, la sociedad civil corrupta se desenvolvió en la desigualdad que tiene que ser remediada mediante la sustancial equidad predominante en la condición civil. De ello se deduce que Hobbes quiere la desigualdad (de poderes) como condición para el imperio de la justicia; en contrapartida, Rousseau exige la igualdad (también de poderes) como elemento indispensable para que prevalezca la justicia. En uno la ley impone el orden; en el otro, la ley dispone la igualdad. Mientras el primero es partidario de la soberanía del príncipe, el segundo es simpatizante de la soberanía popular.

1.2.3 Justicia y libertad.

En materia de justicia, la última identificación que nos toca estudiar es la relacionada con la libertad. Uno de los más altos exponentes de esta línea es Immanuel Kant. Esta relación entre la justicia y la libertad es propia de las doctrinas liberales que pugnan por establecer el Estado liberal. Este tipo de Estado se caracteriza por reconocer y respetar espacios cada vez más amplios a la actividad de los individuos. Espacios que quedan sancionados y reconocidos por una legislación específica. Es en esta línea del liberalismo jurídico donde se desarrolla la mayor parte del pensamiento kantiano.

Para poder entender la idea de este filósofo en torno a la libertad debe decirse que él la interpreta como un no impedimento, como una ausencia de coacción -nótese que esta idea de libertad es diferente a la democrática y roussoniana que definía a la libertad como participación en la elaboración de las leyes a las que se obedecen-. Para Kant, la libertad es la facultad de actuar sin ser obstaculizados. Por tanto, la justicia que corresponde a esta idea, es la garantía de que cada quien pueda actuar sin ser impedido por las libertades de los demás. El problema es entonces el de establecer las condiciones para que las libertades puedan coexistir como esferas de no impedimento. En este punto podríamos retomar la idea aristotélica de definir al concepto por su opuesto, de manera que para Kant actuar injustamente es interferir en la esfera de la libertad ajena, es decir, levantar obstáculos para impedir que los demás puedan actuar sin impedimentos. Kant es extremadamente claro al

presentar estas ideas: "Es justa toda acción que por sí, o por su máxima, no es un obstáculo a la conformidad de la libertad del arbitrio de todos con la libertad de cada uno según leyes universales. Si, pues, mi acción, o en general mi Estado, puede subsistir con la libertad de los demás, según una ley general, me hace una injusticia el que me perturba en este estado, porque el impedimento (la oposición) que me suscita no puede subsistir con la libertad de todos según leyes generales". (36)

Por consecuencia lógica, si una acción injusta es la que se produce cuando hay un impedimento a la libertad, podemos conjeturar entonces que la justicia consistirá en resolver esos obstáculos, esto es, en el establecer garantías precisas para que todos los individuos gocen de la libertad de la misma forma.

Al enumerar las diferentes identificaciones de la justicia con determinados derechos hemos visto que tales derechos son erigidos por cada uno de sus partidarios como los fundamentales que deben prevalecer en la sociedad. Pienso bien, en el caso de la identificación de la justicia con la doctrina liberal el derecho elemental que se enarbola es el de la libertad. Dentro de su sistema filosófico, Kant distingue dos tipos de derechos, los innatos y los adquiridos. Los primeros son aquellos con los que nace el hombre y son por tanto derechos anteriores a la formación de la comunidad civil; los segundos son aquellos establecidos por el orden jurídico. Al hablar sobre el derecho a la libertad, no tiene duda en catalogarlo como el único derecho innato: "La libertad... en la medida en que puede subsistir con la libertad" (36) Immanuel Kant, Principios metafísicos de la doctrina del derecho, UNAM, México, 1978, pp. 32-33.

de todos, según una ley universal, en este derecho único, originario, propio de cada hombre, por el sólo hecho de ser hombre". (37) Incluso la igualdad es comprendida dentro del derecho general de libertad. Al hacer esto, Kant muestra inequívocamente el deseo de colocar ese derecho en el centro de su sistema de filosofía jurídica. Veamos, pues, cómo se compone y funciona su compleja red de conceptos y razonamientos.

Para analizar la filosofía kantiana, lo primero que debe decirse es que también utiliza los elementos conceptuales del iusnaturalismo, pero los lleva a un mayor grado de abstracción. De aquí que la condición preocial sea la situación en la cual sólo tienen efecto relaciones entre los particulares, es decir, en ella sólo opera la justicia conmutativa. En el estado civil, en cambio, aparte de existir relaciones entre los sujetos también se presentan los vínculos entre el todo y las partes, esto es, allí se efectúa la justicia distributiva". (38)

A partir de esta deducción, Kant conjetura que el derecho privado es propio del estado de naturaleza en tanto que el derecho público es propio de la condición civil. Al ubicar estos dos derechos en momentos lógicos diferentes, el problema que se plantea es el de fundamentar la juridicidad del derecho privado. El problema se resuelve cuando nuestro autor dice que el estado de naturaleza es una condición jurídica provisional, es decir, no está destinada a durar, en tanto que el estado civil es una

(37) *Ibidem*, p. 41.

(38) G. Vlachos, *La pensée politique de Kant*, Presses Universitaires de France, 1962, p. 308.

situación jurídica perentoria que sí está destinada a permanecer. (39) Kant dice al respecto: "toda posesión es -en el estado de naturaleza- provisionalmente jurídica. Por el contrario, toda posesión que tiene lugar bajo un estado civil realmente existente es una posesión perentoria". (40) Sobre este mismo aspecto, Eduardo García Máynez observa: "El de naturaleza para Kant es un estado de inseguridad y violencia, en que los individuos carecen de ley pública, y, por ende, de toda garantía legalmente estructurada. Si bien es cierto que en el natural podemos concebir la adquisición de las cosas por ocupación o por contrato, tal adquisición es puramente provisional, al menos mientras no se encuentra garantizada por un poder común. Los individuos tienen el deber de transformar el estado de naturaleza en un estado civil". (41) Kant expresa esta necesidad de transitar del estado jurídico provisional al estado jurídico perentorio en el postulado del derecho público: "tú debes, a causa de la relación de coexistencia que se establece inevitablemente entre tú y los demás hombres, salir del estado de naturaleza para entrar en un estado jurídico, es decir, en un estado de justicia distributiva". (42) El paso de una situación a otra se da mediante un contrato. Así se pasa de una condición de

(39) E. García Máynez, *La definición del derecho*, Universidad -- Veracruzana, 1960, p. 97; E. Cassirer, *Kant, vida y doctrina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 462.

(40) I. Kant, op. cit., pp. 66-67.

(41) E. García Máynez, loc. cit.

(42) I. Kant, op. cit., p. 134.

injusticia a obra de justicia. Sobre este contrato, Kant dice: "Hay un contrato originario que es el único que puede fundar una constitución civil universalmente jurídica entre los hombres y que permite instituir una comunidad". (43) Para Kant, el contrato no es un hecho histórico sino una hipótesis racional que sin embargo obliga a todos como principio orientador tal y como si hubiese sido estipulado realmente. En este sentido, el contrato, incluso como simple principio racional, es el fundamento de la legitimidad del Estado. Hay quien podría objetar que, al no ser un hecho realmente acaecido, el contrato carece de validez. Habría empero que recordar que la mayoría de los principios de legitimidad no tienen necesidad de corroborarse con la realidad para tener validez. Tal es el caso, por ejemplo, del origen divino de los reyes.

Con el pacto se crea el Estado cuyo poder es soberano, o sea, no existe ningún otro por encima de él. Sólo así se garantiza lo perentorio de la condición civil. Con todo, debe advertirse que poder absoluto no quiere decir poder ilimitado. Siendo Kant un defensor acérrimo del constitucionalismo afirma que el poder del Estado debe tener como límite y como medio la ley. Lo que podríamos llamar el constitucionalismo de Kant consiste en la existencia de una esfera de acción inviolable que convive con una obediencia incondicionada a las normas jurídicas. Esto lo hace decir que, "por ello, una sociedad en que se encuentre unida la máxima libertad bajo leyes exteriores con el poder

(43) I. Kant, Ueber den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie --- richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis. Utet, Turin, 1965, p. 262.

irresistible, es decir, una constitución civil perfectamente justa, es la tarea suprema que la naturaleza ha asignado a la humanidad". (44) En Kant, por tanto, hay un triángulo inescindible compuesto por la libertad, la ley y la justicia. Este triángulo tiene como condición de subsistencia el Estado jurídico que es la situación en la cual cada quien puede disfrutar de sus derechos y coexistir pacíficamente en sociedad: "el estado jurídico es aquella relación de los hombres entre sí que contiene las condiciones gracias a las cuales cada quien puede participar de su derecho; y el principio formal de la posibilidad de este estado, considerado desde el punto de vista de la idea de una voluntad universalmente legisladora, se llama justicia pública". (45) Ello da pie para subrayar que a Kant le preocupa la observancia de la ley sin reparar en los contenidos o impulsos que muevan a su observancia. Dicho de otro modo: su visión formalista se orienta a que el legislador en sí no se ocupe del contenido de la norma sino de la operatividad del orden jurídico. Los individuos pueden conducirse como les plazca, con tal de que respeten las leyes.

Tomando en cuenta esto, debemos decir que para una buena operatividad del derecho es indispensable contar con un régimen político adecuado. En tal virtud, Kant distingue dos formas de

(44) I. Kant, "Idea de una historia universal en sentido cosmopolita", en Id. Filosofía de la historia, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 49.

(45) I. Kant, Principios metafísicos de la doctrina del derecho, - pp. 132-133.

gobierno: la república y el despotismo. El criterio que utiliza para distinguirlos es la separación de poderes: en la república sí existe, en el despotismo no.

La república se compone de tres poderes -legislativo, ejecutivo y judicial- y Kant dice que los tres están coordinados porque se complementan; subordinados, porque dependen uno del otro, y unidos porque al integrarse permiten la realización de los fines del Estado: "Los tres poderes en el Estado están, pues, en primer lugar coordinados entre ellos como otras tantas personas morales (potestates coordinatae), es decir, que uno es el complemento necesario de los otros dos para la completa (complementum ad sufficientiam) constitución del Estado; pero en segundo lugar ellos también están subordinados (subordinatae) entre sí, de suerte que, el uno no puede al mismo tiempo usurpar la función del otro al cual presta su concurso, pero que tiene su principio propio, es decir, que él manda en calidad de persona particular, bajo la condición de respetar la voluntad de la persona superior; en tercer lugar ellos se unen el uno con el otro para darle a cada nóbido lo que le corresponde". (46)

La república constitucional kantiana, decíamos, está compuesta por tres poderes, el mayor de los cuales es el legislativo por la simple razón de que allí reside la voluntad colectiva del pueblo. Esta afirmación se entrelaza con la idea Rousseauiana -que por lo demás penetró determinadamente en la filosofía kantiana- de la soberanía popular y de la libertad como participación en la definición de las decisiones colectivas: "Solamente la voluntad

(46) Ibidem, p. 146.

concordante y colectiva de todos, en cuanto cada uno decide la misma cosa para todos, y todos para cada uno, esto es, únicamente la voluntad colectiva del pueblo puede ser legisladora". (47)

Si bien Kant admite la separación de poderes, rechaza su equilibrio porque considera que el ejecutivo debe estar subordinado al legislativo. El titular del ejecutivo es responsable frente a la asamblea legislativa. Por lo que hace al judicial, ese poder en Kant es autónomo. Esto se debe a que, en el caso de que alguno de los otros poderes cometiesen injusticia, no habría medio para repararla si el judicial estuviese adscrito a alguno de ellos. Esta disposición es lo que garantiza la salud de la república (*salus rei publicae suprema lex est*).

1.3 Justicia y ley.

Después de representar las ideas de algunos clásicos de la filosofía política y jurídica podemos sacar algunas deducciones o hilos conductores que, a pesar de su distancia en el tiempo y la diferencia de sus concepciones, pueden ser tomados como constantes entre ellos. Una primera y quizá la más relevante es - aparte de la atribución de valores específicos a la justicia- la importancia que guarda para todos ellos la ley. En efecto hemos visto el nexo entre la justicia y la ley fue reconocido por el propio Aristóteles en la *Ética nicomaquea* cuando dice que lo justo significa el apego a la ley o lo legal en tanto que injusto

(47) *Ibid.*, p. 142.

es aquello que no respeta la ley o ilegal. Este significado de justo o legal es válido sobre todo para calificar las acciones de los individuos. Por ello, una acción justa es aquella que se realiza de conformidad con la ley.

En Aristóteles se aprecia también la extensión del significado de justo como atributo del hombre recto, o sea, el que respeta la ley, pero también ese atributo puede adjudicarse al hombre que con sabiduría define lo que está equivocado y lo que es correcto. Uno de los grandes puntos de discusión a lo largo de la historia de las ideas jurídicas y políticas se despliega en torno a lo que debe considerarse como una ley justa. Este cuestionamiento sale inevitablemente cuando, luego de haber definido una acción justa como una acción apegada a la ley, aparece el problema de si también debe ser considerada una acción como justa cuando ésta deriva de una ley injusta. ¿Qué significa entonces ley justa o ley injusta? Aquí hay una doble respuesta: en primer lugar, puede ser justa tanto una ley inferior conforme a una ley superior y, en este caso, es respetado el significado de la justicia como legalidad; en segundo lugar, puede ser justa como ley igualitaria que elimina una discriminación, suprime un privilegio, o desecha un trato discriminatorio.

La relación entre la justicia y la ley puede observarse desde diferentes perspectivas, una de las cuales es extremadamente relevante para los propósitos de esta investigación. Noa referimos al poder que es ejercido con justo título, o sea, el poder que está reglamentado para su adquisición por normas jurídicas previamente establecidas. Por lo general, en este caso se habla de una constitución escrita que define claramente la

forma en que se debe adjudicar y ejercer el poder. De la reducción de la justicia a la legalidad deriva la concepción legalista de la justicia, de acuerdo con la cual es justo lo que es mandado por el simple hecho de que es mandado -y se entiende mandado por una autoridad superior que detenta el poder legítimo de hacer leyes- e injusto lo que es prohibido por el sólo hecho de ser prohibido. Aquí precisamente se ubica la teoría hobbesiana para la que en el estado de naturaleza, por la falta de leyes válidas y eficaces, no existe criterio alguno para distinguir una acción justa de una injusta. Sólo en el estado civil tiene sentido hablar de justicia e injusticia, ya que al ser instalado por medio del acuerdo de los ciudadanos un poder legítimo al que se le atribuye el poder de mando, la justicia consiste en observar la ley, la injusticia en violar esa ley.

Si tomamos en cuenta las doctrinas de Hobbes y Rousseau nos percataremos que en el tema de la ley -a pesar de lo diametralmente opuestas de sus perspectivas políticas- parece darse la coincidencia de que el titular del poder, llámese príncipe o asamblea popular, está por encima de ella y puede en el momento que juzgue conveniente modificarla. Aquí opera la fórmula de que *rex facit legem*. En ambos, la soberanía radica en la persona (física o moral) que detenta el poder. Así y todo, los dos están de acuerdo en que el poder debe ser ejercido mediante mandatos generales y abstractos, es decir, a través de leyes. Para la impartición de justicia, sea ésta identificada con el orden o con la igualdad, es indispensable actuar con apego a las normas jurídicas. Caso diferente es el de Kant, quien pone por encima de la persona de los gobernantes la ley suprema, la

constitución. Esta posición es justificada porque para Kant la ley es la suprema voz de la razón y nada puede estar encima de ella. Aquí opera la fórmula *Lex facit regem*.

Si observamos el devenir histórico, nos daremos cuenta que la posición que terminó por triunfar fue la última: Los regímenes políticos se ajustaron al final a las normas constitucionales y no a la voluntad de un príncipe absolutista o de una asamblea donde imperara la democracia directa. Dicho de otro modo: la justicia en términos modernos hace tiempo dejó de impartirse conforme a criterios absolutistas o asambleístas. Ni las monarquías absolutas ni las democracias directas prosperaron; en su lugar quedaron y se están extendiendo cada vez más las repúblicas constitucionales. En breve: la justicia moderna tiene como régimen político la república constitucionalista.

Esto no quiere decir que los principios fundamentales sobre los cuales se erigió la justicia moderna puedan ser abandonados. Por el contrario: el orden, la igualdad y la libertad son elementos indispensables que deben conjugarse armónicamente en el ejercicio moderno de la justicia. Así, la invaluable herencia de los clásicos se presenta como un punto de referencia fundamental para el desarrollo de la modernidad.

CAPITULO II

MARCO METODOLOGICO. LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS COMO BASE PARA EL ENTENDIMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

El estudio de una realidad concreta puede abordarse, metodológicamente hablando, desde una variedad de alternativas que permita a quien realiza la investigación el asumirla desde la perspectiva que considere más adecuada. Como es obvio, en todo proceso de conocimiento el método se erige en el sustento que permite al investigador aproximarse de la manera más pertinente al objeto cognoscible de la investigación.

Para resaltar la afirmación hecha, hay que decir que un método sólo puede ser construido cuando se está realizando el proceso de conocimiento; por ello, el método cognoscitivo de la totalidad de este trabajo no se puede explicitar sino hasta que la obra haya sido concluida.

No obstante, para la realización de este apartado es necesario partir, apriorísticamente, de ciertos parámetros metodológicos que han sido propuestos y utilizados a través del desarrollo histórico del pensamiento, los cuales pueden servirnos de marco epistemológico para abordar nuestro objeto de estudio.

En el terreno de los procesos cognoscitivos son varias las posibilidades de elección de los parámetros metodológicos para aproximarse al objeto deseado. En el caso de ésta investigación, se ha seleccionado una de las propuestas metodológicas más novedosas y también más utilizadas a partir de la segunda mitad del presente siglo en las diversas áreas del conocimiento. Nos referimos a la Teoría General de Sistemas.

Utilizar como parámetro metodológico a la Teoría General de Sistemas implica tener conciencia de la posición en la que se encuentra el sujeto que conoce frente al objeto que se va a conocer o se está conociendo. Y la condición de ese objeto cognoscible está determinada por las premisas teóricas que establezca el sujeto cognoscente de acuerdo con el alcance y profundidad con que quiera penetrar en él.

Pero para entender ese proceso, primero es necesario identificar las premisas básicas de la Teoría General de los Sistemas. A ellas nos referiremos a continuación.

2.1 La Teoría General de Sistemas como opción metodológica.

Para identificar el significado de la Teoría General de los Sistemas consideramos pertinente describir lo que, a nuestro juicio, significa ese enunciado.

El primer término, el de Teoría, indica, como se ha reafirmado en los procesos cognoscitivos contemporáneos, que ningún conocimiento es absoluto y determinante, por lo cual toda afirmación que se pueda hacer tiene la posibilidad de ser cuestionada y/o modificada en cualquier momento. Bajo esas consideraciones, la Teoría no es más que una propuesta enunciativa factible de ser aceptada o no.

Ahora, si la teoría es un enunciado falible o, dicho de otra manera, de verdad positivamente cuestionable, su aplicabilidad es relativa y, por ende, susceptible de adecuarse a objetos que tengan características semejantes, por lo cual pueden ser explicables bajo ese concepto teórico. Así entendida, la teoría es un enunciado falible y de aplicación general. Ello se debe a

que el conocimiento no tiene ni una precisión contundente ni un ámbito exclusivo.

La Teoría General, así visualizada, permite la flexibilidad necesaria para estudiar los objetos ubicados dentro de amplios márgenes del parámetro espacio-temporal.

Para poner un ejemplo, cuando se hace referencia a la Teoría General del Estado, se puede decir que dentro de este enunciado falible y amplio, pueden caber todas las ideas que se tengan sobre el Estado, las cuales, ni son precisas, ni exclusivas sobre un Estado en particular puesto que ahí se aprecia la amplia panorámica de los diversos sentidos que tiene el concepto de Estado.

Pero en nuestro objeto de estudio la Teoría General que nos ocupa se refiere particularmente a los sistemas; así, en plural. Por ello cabe precisar lo que la expresión en plural nos indica que hay dentro de la Teoría General, pues no es un sólo sistema, sino un conjunto de ellos. Conjunto que se adecua de acuerdo a los alcances y especificaciones que establece el investigador.

Provisionalmente, puesto que en nuestro siguiente apartado haremos una exposición más amplia del concepto, podemos decir, con Young que, "...el término sistema debe aplicarse únicamente a los elementos que se relacionen significativamente entre sí en el sentido de que el nivel de interdependencia sea elevado. Aquí deberá distinguirse un sistema de una agregación de elementos al azar."(48)

(48) Young, Oran. SISTEMAS DE CIENCIA POLITICA. México. Fondo de Cultura Económica. 1972. p.38

Por lo tanto, la Teoría General de Sistemas se puede entender como enunciados falibles y amplios, o no exclusivos, de elementos que se relacionen significativamente entre sí y que son determinados por el investigador.

Ahora, si queremos entender la Teoría General de Sistemas como una opción metodológica, tenemos que recordar que la concordancia de los resultados metodológicos de otras investigaciones nos darán únicamente los parámetros sobre los que podemos operar, por lo que se tendría que partir de esas premisas para relacionar nuestras posibilidades cognoscitivas con los márgenes sistémicos que asignemos al objeto.

Para entender esta idea, es preciso que se tenga en cuenta que toda propuesta metodológica es producto de la reflexión sobre el método seguido. Cuando se transmite mediante el discurso, se pueden identificar las coincidencias entre proposiciones metodológicas; por ello a partir de entonces se cuenta con un parámetro metodológico que incide sobre el objeto de estudio con una perspectiva convincente que ha sido utilizada con amplios márgenes de aceptabilidad.

Porque la Teoría General de Sistemas cuenta con esos avales, la asumiremos aquí como perspectiva metodológica, pero antes de ello expondremos los principios esenciales que la sustentan.

2.2 El concepto de sistema y sus márgenes epistemológicos en la Teoría General de los Sistemas.

Si bien en la referencia anterior se decía que por sistema deben entenderse los elementos interdependientes que se

relacionen significativamente, el uso del concepto ha adquirido tal magnitud que se utiliza en varias áreas del conocimiento.

Sobre este asunto, como ejemplificación de lo dicho, uno de los principales promotores de esa concepción, Von Bertalanffy, afirma que "si alguien se pusiera a analizar las nociones y metáforas de moda hoy por hoy, en la lista aparecería «sistemas» entre los primeros lugares. El concepto ha invadido todos los campos de la ciencia y penetrado en la ciencia y habla populares y en los medios de comunicación de masas. El razonamiento en términos de sistemas desempeña un papel dominante en muy variados campos, desde las empresas industriales y los armamentos hasta temas reservados a la ciencia pura. Se le dedican innumerables publicaciones, conferencias, simposios y cursos. En años recientes han aparecido profesiones y ocupaciones, desconocidas hasta hace nada, que llevan nombres como proyecto de sistemas, análisis de sistemas, ingeniería de sistemas y así por el estilo." (49)

La diversidad de usos del concepto surge por la necesidad de contar con un núcleo metodológico que permita incidir en los diversos casos de estudio; así el autor añade que: "estamos forzados a vérnoslos con complejidades, con «totalidades» o «sistemas» en todos los campos del conocimiento. Esto implica una fundamental reorientación del pensamiento científico". Y añade: "En las últimas décadas hemos asistido al surgimiento del «sistema» como concepto clave en la investigación científica...La

49) Bertalanffy, Ludwig Von. TEORIA GENERAL DE LOS SISTEMAS.

México. Ed Fondo de Cultura Económica, 1976. p.1

tendencia a estudiar sistemas como entidades más que como conglomerados de partes es congruente con la tendencia de la ciencia contemporánea a no aislar ya fenómenos en contextos estrechamente confinados sino, al contrario, abrir interacciones para examinarlas y examinar negmentos de la naturaleza cada vez mayores."(50)

El sistema se configura, de esa manera, con toda una serie de elementos que lo caracterizan. Kilo lo explica Young en la siguiente idea: "1) un sistema debe poder definirse en el sentido de que se le pueda localizar con alguna precisión en el tiempo y en el espacio, 2) se habla de un sistema cuando una variedad de operaciones ejecutadas preferentemente por varias disciplinas llegan a la conclusión de que existe un sistema específico, y 3) un sistema debe mostrar diferencias significativas en las escalas de tiempo de sus estructuras y procesos."(51)

Al entender como sistema a las múltiples totalidades que puedan ser determinadas, y tomando en cuenta que son distintas las vertientes para la formulación de sistemas, se hizo necesaria la proposición de una Teoría General en la que confluyeran las diversas modalidades.

Una de las versiones sobre el origen de esa concepción la describe el propio Bertalanffy, quien asegura que "la idea de una «teoría general de los sistemas» fue primero introducida por el presente autor antes de la cibernética, la ingeniería de sistemas y el surgimiento de campos afines...Como pasa con toda nueva

50) Ibid. p. 3, 7-8

51) Young, op. cit. p. 38

idea, en la ciencia o donde sea, el concepto de sistema tiene una larga historia. Si bien el término «sistema» como tal no mereció hincapié, la historia del concepto incluye muchos nombres ilustres. Como «filosofía natural» podemos remontarlo a Leibniz; a Nicolás de Cusa con su coincidencia de los opuestos; a la medicina mística de Paracelso; a la visión de la historia, de Vico e Ibn-Kaldun, como sucesión de entidades o «sistemas» culturales; a la dialéctica de Marx y Hegel...»(52)

El mérito de haber propuesto la denominación es descrito posteriormente por el mismo pensador quien afirma que: "Cuando hace unos 40 años inicié mi vida científica, la biología estaba envuelta en la controversia entre mecanicismo y vitalismo...Ante aquella situación, yo y otros fuimos conducidos al punto de vista llamado organicismo. Significa, en pocas palabras, que los organismos son cosas organizadas y que, como biólogos, tenemos que averiguar al respecto. Traté de dar forma a éste programa organicista en varios estudios sobre el metabolismo, el crecimiento y la biofísica del organismo. Un paso en tal dirección fué la llamada teoría de los sistemas abiertos y los estados uniformes que en, resumidamente, una expansión de la fisicoquímica, la cinética y la termodinámica ordinarias. Me dió la impresión, no obstante, de que no podía detenerme en el camino que había elegido, y ello me condujo a generalización mayor aun, a lo que llamé «teoría general de los sistemas». (53)

Los orígenes de la Teoría General de los Sistemas dan a la

53) Bertalanffy, op. cit. p.9

53) Ibid. pp.92-93

perspectiva una base científica estricta del pensamiento para abordar los temas de la investigación en sus diversos sentidos y áreas.

Uno de los planteamientos teórico-metodológicos que explican el contenido básico de la teoría general de los sistemas es el que expone Bertalanffy en el Prefacio del texto referido. Ahí señala: "A rasgos generales pueden indicarse tres aspectos principales, no separables en cuanto a contenido pero distinguibles en intención.". Con el interés de resumir esos aspectos en una sola percepción, diremos que estos son: a) la «ciencia de los sistemas»; b) la «tecnología de los sistemas»; y c) la «filosofía de los sistemas». Veamos ahora el desarrollo que hace el autor sobre los mismos.

En la ciencia de los sistemas, el primero de estos aspectos, es descrito por el autor de la siguiente manera: "El primero es circunscribible como «ciencia de los sistemas», o sea la exploración y la explicación científica -de los «sistemas» de las varias ciencias (física, biología, psicología, ciencias sociales...), con la teoría general de los sistemas como doctrina de principios aplicables a todos los sistemas (o a subclases definidas de ellos)...Ahora hemos aprendido que para comprender no se requieren sólo los elementos sino las relaciones entre ellos -digamos la interacción enzimática de una célula, el juego de muchos procesos mentales conscientes e inconscientes, la estructura y dinámica de los sistemas sociales, etc. Esto requiere la exploración de los numerosos sistemas de nuestro universo observado, por derecho propio y con sus especificidades. Por añadidura, aparecen aspectos, correspondencias e isomorfismos

generales comunes a los «sistemas»...De modo que la teoría general de los sistemas es la exploración científica de «todos» y «totalidades» que no hace tanto se consideraban nociones metafísicas que surgen de los lindes de la ciencia. Para vérselas con ello han surgido novedosas concepciones, modelos y campos matemáticos, como la teoría dinámica de los sistemas, la cibernética, la teoría de los autómatas, el análisis de sistemas merced a las teorías de los conjuntos, las redes y las gráficas, y así sucesivamente." (54)

Como se puede apreciar, la ciencia de los sistemas tiene como fin encontrar las coincidencias de los diversos elementos que se interrelacionan en el mundo para entender la compleja totalidad de una manera más homogénea, identificando los vínculos de diferencia y unión que hay entre cada uno de los sistemas y subsistemas seleccionados para su estudio. Esta identificación de los vínculos de diferencia y unión de las partes de una totalidad es lo que se llama isomorfismo.

En lo referente al segundo aspecto, Bertalanffy dice: "El segundo territorio es el de la «tecnología de los sistemas», o sea el de los problemas que surgen en la tecnología y en la sociedad modernas y que comprenden tanto el hardware de computadoras, autoestimación, maquinaria autorregulada, etc., como el software de los nuevos adelantos y disciplinas teóricos."(55) Y añade: "la tecnología y la sociedad modernas se han vuelto tan complejas que los caminos y medios tradicionales

54) Ibid. p. XIV.

55) Ibid. p. XIV.

no son ya suficientes, y se imponen actitudes de naturaleza holista, o de sistemas, y generalista, o interdisciplinaria. Esto es cierto en muchos sentidos. Sistemas en múltiples niveles piden control científico: ecosistemas, cuya perturbación lleva a problemas apremiantes como el de la contaminación; organizaciones formales, como la burocracia, las instituciones educativas o el ejército; los graves problemas que se presentan en sistemas socioeconómicos, en relaciones internacionales, política y represalia. Sin importar hasta dónde sea posible la comprensión científica (en contraste con la admisión de la irracionalidad de los acontecimientos culturales e históricos), y en qué grado sea factible, o aún deseable, el control científico; es indudable que son en verdad problemas «de sistemas», o sea problemas de interrelaciones entre gran número de «variables»(56)

La exigencia de que la tecnología de sistemas asuma una actitud holista, que nos indica que se requiere una actitud totalista o interdisciplinaria, ayuda a entender que el mundo es tan complejo que las apreciaciones parciales resultan ya insuficientes. Por ello la tecnología de los sistemas es una aportación necesaria para la sistematización, simplificación y recuperación de la información de los componentes que integran los sistemas seleccionados y para apoyar la toma de decisiones adecuadas y prudentes en las diversas áreas de la actividad social.

Finalmente, el autor aborda el tercer aspecto. Sobre él dice:
"En tercer lugar está la «filosofía de los sistemas», a saber, la

56) Ibid. p. XIV.

reorientación del pensamiento y la visión del mundo resultante de la introducción del «sistema» como nuevo paradigma científico...Al igual que toda teoría científica de gran alcance, la teoría general de los sistemas tiene sus aspectos «metacientíficos» o filonómicos.”(57)

La filosofía de los sistemas, que tiene su particular visión holística del mundo sistémico, la divide Bertalanffy en tres partes: la ontología de sistemas, la epistemología de sistemas y la axiología de sistemas. Veamos como describe el autor a cada una de ellas.

Sobre la primera dice que “se trata de la ontología de sistemas ¿qué se entiende por «sistema» y cómo están plasmados los sistemas en los distintos niveles del mundo de la observación.”

“Qué haya de definirse y de describirse como sistema no es cosa que tenga respuesta evidente o trivial”, agrega “Se convendrá en que una galaxia, un perro, una célula, y un átomo son sistemas reales, esto es, entidades percibidas en la observación o inferidas de ésta, y que existen independientemente del observador. Por otro lado están los sistemas conceptuales, como la lógica, las matemáticas...que son ante todo construcciones simbólicas, con sistemas abstraídos (ciencia) como subclase de las últimas, es decir, sistemas conceptuales correspondientes a la realidad.”(58)

En resumen, la ontología de los sistemas significa lo que podemos decir en torno a un objeto (sistema) cualquiera.

57) Ibid. p.XV

58) Ibid. p.XV-XVI.

En lo referente a la epistemología de los sistemas, Bertalanffy afirma "con resolución en elementos componentes y causalidad lineal o unidireccional como categoría básica, la investigación de totalidades organizadas de muchas variables requiere de nuevas categorías de interacción, transacción, organización, teleología, etc., con lo cual surgen muchos problemas para la epistemología y los modelos y técnicas matemáticos. Además la percepción no es una reflexión de «cosas reales» (cualquiera que sea su condición metafísica), ni el conocimiento una mera aproximación a la «verdad» o la «realidad». Es una interacción entre conocedor y conocido, dependiente de múltiples factores de naturaleza biológica, psicológica, cultural, lingüística, etc." (59)

La epistemología de sistemas es a su vez la construcción de conocimiento que requiere de un bagaje conceptual e interpretativo derivado de la frecuencia interactuante entre el sujeto cognoscente y el objeto cognoscible propio del área en que se realice el proceso de conocimiento, sin perder de vista la ubicación del sistema estudiado en su contexto.

Finalmente, en lo referente a la axiología de los sistemas, concepto que no se ciñe a lo etimológico expuesto por Bertalanffy, nos dice que "la tercera parte de la filosofía de los sistemas se ocupará de las relaciones entre hombre y mundo o de lo que se llaman «valores» en el habla filosófica. Si la realidad es una jerarquía de totalidades organizadas, la imagen del hombre diferirá de la que le otorgue un mundo de partículas

físicas gobernadas por el azar, como realidad última y sola «verdadera». Antes bien, el mundo de los símbolos, valores, entidades sociales y culturales es algo muy «real», y su inclusión en un orden cósmico de jerarquías pudiera salvar la posición entre las «dos culturas» de C.P. Snow, la ciencia y las humanidades, la tecnología y la historia, las ciencias naturales y sociales, o como se quiera formular la antitesia."

"Este cuidado humanístico de la teoría general de los sistemas," abunda Von Bertalanffy "tal como la entiendo, la distingue de los teóricos de los sistemas, orientados de modo mecanicista, que sólo hablan en términos de matemáticas, retroalimentación y tecnología, despertando el temor de que la teoría de los sistemas sea en realidad el paso final hacia la mecanización y la devaluación del hombre y hacia la sociedad tecnocrática. Aunque comprendo y subrayo el aspecto matemático, científico puro y aplicado, no me parece que sea posible evadir estos aspectos humanísticos, ni es que la teoría general de los sistemas no ha de limitarse a una visión restringida y fraccionaria."(60).

La propuesta de Bertalanffy nos da una idea del parámetro metodológico que permite la teoría general de los sistemas para abordar los problemas de la compleja realidad con las mayores posibilidades de orientar el razonamiento hacia los fines que se persiguen. La conjunción de la ciencia de sistemas, la tecnología de sistemas y la filología de sistemas, ésta última con su correspondiente subdivisión de ontología, epistemología y

(60) Ibid. p. XVII

axiología de los sistemas, nos permite una conmovisión metodológica que da los parámetros necesarios para enfrentar cualquier objeto de estudio.

Ahora bien, este marco general nos permite abordar la problemática social, objeto de nuestro interés, con las particularidades que también expone Bertalanffy, y que, por su lado, es desarrollada por otros autores, tal y como veremos posteriormente.

Al referirse Bertalanffy al aspecto particular de las ciencias del hombre, entendiendo ese concepto como el conocimiento de toda la actividad humana, se introduce históricamente en las formas en las que se articula ese conocimiento. Sobre ello nos dice que, "considerada a la luz de la historia, nuestra tecnología y hasta nuestra sociedad se basan en una imagen fisicalista del mundo que halló temprana síntesis en la obra de Kant. La física sigue siendo el parangón de la ciencia, la base de nuestra idea de la sociedad y de la imagen del hombre."

"Mientras tanto", añade "sin embargo, han surgido nuevas ciencias, las de la vida, el comportamiento y sociales. Piden un lugar en una visión moderna del mundo y deben lograr contribuir a una reorientación básica. Menos divulgada que las revoluciones contemporáneas en la tecnología, pero igualmente preñada de futuras posibilidades, es una revolución que se basa en modernos adelantos en la ciencia biológica y del comportamiento. Llamémosla, en dos palabras, revolución organísmica. Su meollo es la noción de sistema -en apariencia un concepto pálido, abstracto y vacío; pleno, sin embargo, de sentido oculto, de levadura y de potencialidades explosivas.... Ahora buscamos otro modo esencial

de ver el mundo: el mundo como organización. Semejante concepción -de poder ser sustanciada- cambiaría por cierto las categorías básicas que sustentan el pensamiento científico e influiría profundamente sobre las actitudes prácticas." (61)

Después de este resumido prólogo, el autor se refiere a las ciencias del hombre, enfatizando las del comportamiento, sobre las cuales hace una serie de reflexiones para exponer sus limitantes; así, propone los principios bajo los cuales la teoría general de los sistemas puede abarcar la totalidad de lo humano.

Por ello dice en torno a esa intención que "el concepto de sistema procura poner al organismo psicofisiológico, como un todo, bajo la lente del examen científico... Finalmente, debemos buscar la aplicación del concepto de sistema en los ámbitos más vastos posibles, así los grupos humanos, las sociedades y la humanidad en su conjunto." (62)

La aplicabilidad de la concepción sistémica a las actividades humanas la propone Bertalanffy para el estudio de los complejos sociales dentro de las distintas disciplinas. Al respecto dice: que "entendamos «ciencia social» en sentido amplio, incluyendo sociología, economía, ciencia política, psicología social, antropología cultural, lingüística, buena parte de la historia y las humanidades, etc. Entendamos «ciencia» como empresa nomotética, es decir, no como descripción de singularidades sino como ordenación de hechos y elaboración de generalidades."

"Presuponiendo estas definiciones, en mi opinión puede afirmarse

61) Ibid. pp.196-197

62) Ibid. pp.202 y 204

con gran confianza que la ciencia social es la ciencia de los sistemas sociales. Por esta razón deberá seguir el enfoque de la ciencia general de los sistemas." (63).

Es claro que en el etcétera expuesto por el autor, se considera a la ciencia jurídica como una de las ciencias sociales. Pero el entendimiento de la ciencia social, en sus diversas variaciones, tiene una variedad de aristas que deben ser contempladas. Sobre este aspecto se encuentra la sugerencia de Buckley, quien establece su proposición para el entendimiento de los sistemas en la sociología, a la que identifica como el conocimiento de la totalidad de los grupos sociales. "En general" dice "podemos afirmar que el tipo de sistema que nos interesa es un complejo de elementos o componentes directa o indirectamente relacionados en una red causal, de modo que cada componente está relacionado por lo menos con varios otros, de modo más o menos estable, en un lapso dado. Los componentes pueden ser relativamente simples y estables, o complejos y cambiantes; pueden variar sólo una o dos propiedades o bien adoptar muchos estados distintos. Sus interrelaciones pueden ser mutuas o unidireccionales; lineales, no lineales o intermitentes; y exhibir distintos grados de eficacia o prioridad causal. Las clases particulares de interrelaciones más o menos estables de los componentes que se verifican en un momento dado constituyen la estructura particular del sistema en ese momento; alcanzando de tal modo una parte de totalidad dotada de cierto grado de continuidad y de limitación. Asimismo, centraremos el interés en los sistemas dentro de los cuales se da un intercambio usual

con un medio situado más allá del límite. Suele admitirse que cuando tratamos el sistema más abierto, provisto de una estructura sumamente flexible, la distinción entre los límites y el medio es cada vez más arbitraria, y queda subordinada a la intención del observador. (64)

Bajo esta referencia encontramos la laxitud del entendimiento de los sistemas sociales que pueden tener, entre sus alternativas, la delimitación y el alcance que el investigador quiera establecer de acuerdo con el orden que encuentre en la totalidad del objeto seleccionado. Por ello, al referir el alcance de los sistemas dentro del ámbito jurídico, que es el tema de nuestro interés, se tiene que contemplar cómo se da la relación entre el sistema y su entorno, y la simplificación o complejidad de sus componentes que se pueden identificar como subsistemas. En aquí donde podemos utilizar los parámetros metodológicos arriba descritos.

Vemos así que al un sistema en una totalidad, la sociedad específica, que se encuentra delimitada (ontología), y se puede conocer mediante las relaciones que se tengan con él (epistemología), teniendo en cuenta que se debe conocer con el mayor rigor posible (ciencia de los sistemas) y organizando la información para su rápida consulta (tecnología de los sistemas) y analizarlos en su propia y particular dimensión (axiología o valores de los sistemas). Estos son, de manera simplificada, los

64) Buckley, Walter. LA SOCIOLOGIA Y LA TEORIA MODERNA DE LOS SISTEMAS. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu editores. Segunda edición. 1973. p. 70

parámetros metodológicos que nos sirven para utilizar la teoría general de los sistemas en un proceso de conocimiento. Pero todo sistema está compuesto por subsistemas, que pueden ser entendidos dentro del ámbito jurídico del conocimiento, para enfocarlo a la especificidad de las formas en que se hace manifiesta la administración de justicia, y así poder relacionarlos con los otros elementos que se exponen en los apartados antecedentes y consecuentes de nuestro escrito.

2.3 Sistemas y subsistemas en el ámbito jurídico.

Si bien se ha hablado de la laxitud metodológica que nos permite la teoría general de los sistemas, no por ello se establece de manera arbitraria la delimitación y alcance de un objeto de estudio, y en particular cuando éste tiene carácter social.

La aplicación metodológica de esta concepción, dentro de la particularidad teórica de los fenómenos sociales, ha sido tarea en la que Niklas Luhmann ha centrado gran parte de sus esfuerzos intelectuales, en cuanto que no solamente se refiere a los sistemas como entes cognoscibles sino se orienta a establecer cuál es su fin y su racionalidad.

Esta visión del autor está sustentada en todo un programa que podemos identificar fácilmente en la siguiente observación de Habermas: "el programa de una teoría de la sociedad que parte de la distinción entre sistemas sociales y «sociedad» -entendiendo por sociedad el sistema de todos los sistemas sociales (pasados presentes y futuros) que gobierna a la evolución social misma-. Las teorías especiales de los subsistemas sociales quedan encuadradas en el marco de la teoría sistémica global de la sociedad que por su parte ha de estar planteada como teoría de la evolución social y como teoría de la diferenciación sistémica." (65)

Sobre el primero de los conceptos referidos que utiliza Luhmann en su biconceptualidad, el de fin nos dice: "La aplicación del

65) Habermas, Jürgen. LA LOGICA DE LAS CIENCIAS SOCIALES. Madrid, España. Editorial Tecnos. 1988. p. 309

concepto de fin a sistemas y las consecuencias de una semejante decisión teórica en pro del entendimiento de los sistemas podrían descubrirse en base a muchos ejemplos. No obstante, aquí nos limitamos por principio al caso especial del sistema social organizado, sin excluir por ello dirigir ocasionalmente la atención al desarrollo teórico que se verifica en otros tipos de sistemas de acción como, por ejemplo, personalidades o grupos reducidos...en la ciencia de la organización, empero, el pensamiento teleológico se ha establecido de manera especial. Las organizaciones se han entendido y aún hoy se siguen entendiendo por regla general, como sistemas dirigidos hacia el cumplimiento de determinados fines, siendo esta razón por la que no deben limitarse a «permanecer en vida». Y añade a esa idea el segundo concepto al afirmar a continuación: "Suele aceptarse generalmente que un sistema organizado es racional si cumple sus fines. Su racionalidad sistémica se interpreta así como racionalidad teleológica. De acuerdo con ello la estructura sistémica o, en cualquier caso, la estructura oficial, «formal» funge entonces como medio para un fin. Es así como las repercusiones del pensamiento teleológico sobre la forma de entender los sistemas salen a la luz de una manera particularmente notoria. A un mismo tiempo, esa circunstancia parece fundamentar por sí sola la legitimidad de una teoría que se sirve del concepto de fin como concepto fundamental. Es por ello que nos hemos de dirigir hacia ese tipo más estricto de sistemas de acción."(86).

86) Luhmann, Niklas. FIN Y RACIONALIDAD EN LOS SISTEMAS. Madrid, España. Editora Nacional. Col. Teoría y método. 1983.pp. 55-56

De esta referencia se pueden extraer una serie de consideraciones. Por ejemplo, si entendemos a una organización social como un sistema, no basta saber que ésta existe, sino que se requiere saber cuáles son sus fines y cómo los realiza y con qué medios. Así es como los sistemas sociales se comprenden como sistemas de acción.

Pero para entender de tipo de sistemas no se pueden soslayar los principios epistemológico-metodológicos establecidos anteriormente. Por ello Luhmann añade que "en una tradición vieja, aunque nunca enteramente aclarada, los sistemas vienen definidos como totalidades que, estando compuestos por partes, «son más que la suma de sus partes». Si se proyecta el esquema de fin/medios sobre esa concepción sistémica, resulta fácil entender el todo como el fin del sistema y los medios como sus partes. Por medio de la forma de combinación de los medios, esto es: de la organización, se produciría entonces algo que resulta más que la suma de las partes, a saber: el cumplimiento del fin. Según ello, organización en el sentido de una coordinación meramente interna de medios sería el proceso de fundición de la formación de sistemas, aquello que integra la esencia del sistema. Aunque raras veces formulada con tal agudeza como congruencia plena de ambos esquemas conceptuales fundamentales, una concepción semejante parece subyacer a las habituales ideas de organización basadas sobre la división del trabajo. En cualquier caso se aprecia la falta de otras precisiones en torno a ambas dicotomías conceptuales fundamentales (todo/partes y fin/medios), tanto en lo que respecta a cada una de ellas como a las relaciones

existentes entre sí."(67)

Para la clarificar la concepción sistémica de Luhmann que se ha expuesto, Habermas afirma: "El concepto de sistema que mantiene sus límites se refiere, por consiguiente, tanto al sistema como a las relaciones de intercambio que se dan entre sistema y entorno. La conservación del sistema se entiende como una operación ordenadora del propio sistema en relación con su entorno. El sistema, para poder subsistir, ha de resolver la permanente tarea de mantener frente a un entorno contingente, cuya dinámica le es contraria, una relativa invariabilidad de sus límites y su estructura...El concepto de complejidad sirve para determinar formalmente la relación sistema/entorno. Llamamos complejo a un sistema que puede tomar a lo menos dos estados que sean compatibles con su estructura. Pero en todo caso la estructura sistémica excluye más estados que los que el entorno del sistema puede tomar: de ahí que podamos también decir que el entorno es siempre más complejo que un sistema."(68)

Es fácilmente comprensible que esta percepción de una organización social que, según Luhmann, está constituida además de sus componentes, por sus medios o racionalidad y por los fines que tiene que cumplir y los cuales le dan razón de ser, resulte consecuente con un sistema jurídico, y a esa consecuencia hace referencia Luhmann al asentarlo en un ejemplo dentro del marco del Estado de Derecho.

Si entendemos ese fin y esa racionalidad de los sistemas como la forma en que debe operar el sistema jurídico, es preciso

67) Ibid. pp.56-57

68) Habermas. Op.cit. pp.312-313

entender que en el sistema jurídico se comprenden toda una serie de estructuras organizativas que tradicionalmente se conocen como instituciones jurídicas.

Esas instituciones no están al margen del complejo social: por el contrario, son parte inherente a él. Como una verdad de perogrullo, pero necesaria para darle su justiprecio a ésta idea, ejemplifiquemos cómo se constituye el sistema jurídico y sus respectivos subsistemas. Para hacerlo podemos tomar la opinión de Vinogradoff, quien dice: "Es evidente que las instituciones jurídicas son una variedad de la organización social...El hombre es esencialmente un ser social. La convivencia social es para él un dictado de la naturaleza, porque no puede satisfacer sus necesidades como individuo aislado; como decía Aristóteles, abandonado a sí mismo no es suficiente...si la convivencia social es una experiencia de la naturaleza del hombre, un orden de alguna especie es una condición necesaria de esa convivencia.. Sólo cuando intervienen ciertas reglas para fijar la conducta normal de los hombres en el cambio de bienes, en las relaciones entre los sexos o en la organización de los servicios llega a ser regular y continua la convivencia social."(69)

Si entendemos este complejo social como un todo, como un sistema, la composición de las diversas partes son los subsistemas. Ahora que, como se dijo anteriormente, dentro de la teoría sistémica el seleccionar y delimitar un objeto de estudio es lo que nos permite establecer el alcance del todo y las

69) Vinogradoff, Paul. INTRODUCCION AL DERECHO. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. Col. Breviarios No. 57. Tercera edición Español. 1967., pp.14-15

partes, del sistema y del subsistema.

Debido a que aquí nuestro objeto de interés es el sistema jurídico, es pertinente que se delimite dentro del todo social al que se hizo referencia. El mismo Vinogradoff nos expone cómo se desprende de la convivencia social el sistema jurídico. Sobre ello afirma: Hay, pues, ciertas exigencias iniciales impuestas a quienes forman parte de la asociación: no deben causar daños, no deben aprovecharse indebidamente de los demás como si sus deseos y placeres fueran todo y los deseos y placeres de su prójimo nada. Incluso cuando dos personas se juntan para jugar al tenis o al ajedrez, tienen que conformarse en su competición a ciertas reglas si quieren lograr su finalidad inmediata. La habilidad o la fuerza desplegada constituyen la parte sustantiva o material del juego; las reglas relativas a las jugadas y al tanteo constituyen el marco formal de este tipo de convivencia. Por lo que se refiere a las personas casadas, a los accionistas de una sociedad anónima o a los ciudadanos de un Estado, sus relaciones son mucho más complejas y duraderas, pero son sustancialmente de la misma especie."(70)

El sistema jurídico permea, de una manera explícita o latente, la convivencia social, a través del establecimiento de normas de conducta que permitan el mantenimiento de esa convivencia. Pero no es suficiente la intención de normar la convivencia social mediante el dictado de normas. Al respecto recorramos la idea de Tamayo quien afirma que "hacer que otros hagan o dejen de hacer algo no es fácil. El comportamiento es resultado de causas y

70) Ibid. p. 15

motivaciones tan persistentes (v.gr. bioquímicos, ecológicos, sociales, etcétera), que es muy difícil ya no suprimir sino, simplemente, atenuar su función motivadora. Para hacer que ciertos individuos se comporten como alguien quiere o desea, es necesario que éste disponga de elementos enormemente persuasivos que permitan alterar el cuadro habitual de las motivaciones de los individuos."(71)

Hay muchas formas para lograr que el individuo se comporte socialmente de manera respetuosa. La que a través de la historia ha sido considerada la más racional y civilizada es la que se basa en el sistema jurídico. Como se dijo anteriormente, este sistema permea a toda la sociedad, y por sus características peculiares puede ser circundado y precisado como una totalidad compuesta por la multiplicidad de sus partes. De esta manera, en el sistema jurídico se pueden identificar los subsistemas que lo componen.

Una de las opiniones que más nos orientan a encontrar la relación entre el sistema y los subsistemas es del mismo Tamayo, quien en otro escrito nos refiere cómo dentro del ámbito jurídico se configuran los sistemas. Sobre ello afirma: "Existe la idea - bastante compartida entre los juristas- de que los comportamientos jurídicos -testamentos, tratados, indultos, embargos, etcétera- forman o constituyen un sistema que es generalmente denominado: 'orden jurídico' o bien 'sistema jurídico'. Pero ¿cómo es posible convertir en sistema una

71) Tamayo y Salmorán, Rolando. EL DERECHO Y LA CIENCIA DEL DERECHO. México. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM., primera reimpresión. 1986. p. 26

multitud de comportamientos jurídicos?, ¿a qué sistema jurídico pertenece cierto comportamiento?. "

"Si observamos con atención los comportamientos jurídicos - actos-condición y actos-consecuencia-" escribe tamayo, "nos daremos cuenta que éstos no son independientes entre sí ni tampoco una mera yuxtaposición de comportamientos con cualidades más o menos afines. Los comportamientos humanos, una vez normativamente interpretados se encuentran relacionados en un condicionamiento sucesivo en el cual los actos-condición señalan las características a las cuales se han de conformar los actos que les suceden o les completan y se conforman a las características establecidas por los actos condición que les preceden. Por tanto, tal y como lo describen los enunciados, los comportamientos jurídicos se encuentran relacionados constituyendo normas jurídicas."(72)

La condicionalidad de los actos, y las acciones que se derivan de esa condicionalidad, son el antecedente y consecuente de la totalidad que conforma, incipientemente, el sistema jurídico de la acción social. Ello se debe a que lo jurídico no se limita exclusivamente a la norma escrita, sino al sentido e intención que persigue la norma en el comportamiento social.

Ahora, el establecimiento de una norma jurídica para regular comportamiento y su acatamiento, no es, como dice el mismo Tamayo, el sistema jurídico en su totalidad, ya que es el punto

72) Tamayo y Salmorán, Rolando. SOBRE EL SISTEMA JURIDICO Y SU CREACION. México. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1976.p.93

de partida. Este se va conformando de acuerdo con el sucesivo proceso de los actos condición-consecuencia y con ello se tiende a la configuración de la totalidad, que es el sistema, donde los subsistemas adquieren una condición común.

¿Cómo se realiza ese proceso? Tamayo lo describe de la siguiente manera: "Si en el condicionamiento sucesivo de los comportamientos jurídicos, los actos condición señalan las características que habrán de satisfacer los actos que les suceden, entonces, es fácil suponer que ciertos actos-condición pueden ser completados inmediatamente por varios comportamientos, basta que estos últimos se conformen a las características previstas por ellos para los actos que les suceden. Si varios comportamientos jurídicos se conforman a las características establecidas por un mismo acto jurídico, el cual los condiciona, entonces, estos actos jurídicos tienen una condición común...Con relación a la comunidad de los comportamientos jurídicos, hay que subrayar que a medida que éstos son más mediatos a las consecuencias, van condicionando a un mayor número de comportamientos jurídicos diversos. Ahora bien, el carácter común que presentan los eventos jurídicos es de enorme importancia para explicar la unidad del orden jurídico. En efecto, la comunidad de ciertos actos-condición constituye el punto de contacto que nos permite agrupar o relacionar un conjunto de comportamientos diversos y con ello a distintas normas jurídicas. La relación unitaria de los comportamientos jurídicos diversos se debe, pues a que todos ellos aplican o continúan un mismo acto jurídico condicionante. Esto es, si ciertos comportamientos jurídicos diversos forman una unidad, es en virtud de que éstos poseen,

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

cuando menos, una condición común."

"Así pues" postula, "un comportamiento jurídico nos permite agrupar todos los eventos jurídicos que condiciona y, por tanto, nos permite conocer y reconocer qué eventos jurídicos son entidades de un mismo conjunto o sistema (parcial) de comportamientos jurídicos. Ciertamente, los eventos jurídicos así agrupados podrán estarlo en razón de poseer varias condiciones que les sean comunes; sin embargo, es suficiente un solo evento jurídico para relacionar a todos los eventos jurídicos que condicione." (73).

En esta extensa pero ilustrativa referencia encontramos los principios básicos que propone Tamayo para el entendimiento del sistema jurídico en su temporalidad y procesualidad. Pero entenderlo implica identificar la condición común de los actos jurídicos para ubicarlos en su parcialidad sistémica y entenderlos como parte de la totalidad.

El sistema jurídico es el régimen que se estatuye por capacidad superior que fija límites a la conducta de los integrantes de una sociedad, y concilia o determina la factibilidad de aceptar la responsabilidad de un exceso de actividad que lesione los intereses de terceros. Su operacionalidad es viable por la estructura que se forma para establecer e instrumentar las normas jurídicas, las cuales entendemos en el mismo sentido que las refiere Tamayo cuando dice: "Una bien arraigada tradición llama a las órdenes o mandatos por los cuales ciertos individuos establecen qué

conductas son obligatorias: "normas jurídicas" ("jurídicas" en razón de su relación esencial con el Derecho)..una norma jurídica sería, así, el medio (oral o escrito) por el cual se establece que una conducta ya no es optativa; sería el instrumento a través del cual cierta instancia social...establece qué conducta es obligatoria."(74)

Es aquí donde se entiende la relación entre el sistema y los subsistemas entre los que se encuentran las ya referidas instituciones jurídicas. Tamayo nos ilustra sobre esto al indicar que "la presencia del derecho indica la existencia instituciones sociales de cierto tipo: una que declara o establece qué conductas son operativas y otra que aplica o ejecuta las sanciones. De ahí que se pueda decir que el derecho tiene un carácter institucional: es creado y aplicado por instituciones"(75)

Pero las instituciones además de crear y aplicar el Derecho, lo institucionalizan, es decir, forman nuevas instituciones al crear formas de organización y actividad social. Ello lo refiere Peniche al decir que "se llama institución jurídica a una figura creada por el Derecho al reglamentar fenómenos que ocurren en torno a un núcleo central, que sobresale con caracteres típicos y notables en el cuerpo de los códigos; por ejemplo, el matrimonio es una institución jurídica, lo es también el divorcio, la

74) Tamayo y Salmorán, Rolando. EL DERECHO Y LA CIENCIA...Op-
cit.p.28

75) Ibid. p. 27

rescisión, el enriquecimiento ilegítimo, el amparo, etc.”(76)

Todas estas instituciones jurídicas, o subsistemas del sistema jurídico, se encuentran en los diversos ámbitos de la sociedad y para ello cada instancia elabora las normas del comportamiento. Así vemos que el Derecho Público que rige la constitución del Estado, la organización del gobierno y las correlaciones de la Administración Pública con los particulares, comprende toda una serie de normas como las emanadas del Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Penal y el Derecho Procesal. Y el Derecho Privado que rige las relaciones de los particulares entre sí comprende las normas del Derecho Civil y el Derecho Mercantil. De ellas hay toda una serie de variantes como, por citar algunas derivaciones, el Derecho Mercantil aéreo, terrestre o marítimo.

La posibilidad de legislar o de emitir decretos, códigos o reglamentos que tienen los poderes, en los regímenes que se caractericen por su división, ha promovido el incremento o la explosión normativa que afecta a todas las instancias sociales. Pero el espíritu de normatividad que tenía como fin la armonización de la convivencia social se ha derivado en el uso y abuso del ejercicio parcial de los encargados de la administración de justicia, con lo cual la corrupción se ha hecho parte inherente al sistema jurídico, perdiéndose así el fin y la racionalidad sobre la que se perseguía su fundación. Con ello, la

76) Peniche López, Edgardo. INTRODUCCION AL DERECHO Y LECCIONES DE DERECHO CIVIL. México. Ed. Porrúa S.A. Séptima edición. 1969.

convivencia basada en un Estado de Derecho se transforma en un Estado Policía que utiliza los medios jurídicos para fines particulares.

Ello ha creado problemas para la operativización de la estructura jurídica. El ya citado Luhmann, expresando una visión de alcance histórico, explica que "la evolución del pensamiento jurídico guarda relación con la decadencia del derecho natural y con la positivación del derecho por la organización decisoria estatal, pudiendo ser reducida a la fórmula de que en la actualidad la juridicidad de la acción del Estado sólo es imaginable como «programación condicional». La norma jurídica adopta la forma de una regla condicional (si esto/entonces lo otro), uniendo supuesto de hecho y consecuencia jurídica en una correlación invariante. Es así como regula las específicas condiciones bajo las que resulta admisible o mandado un acto administrativo. Esta concepción jurídica impregna de tal manera las expectativas del administrativista de nuestros días que, en retrospectiva, el Estado policía se le presenta como un Estado sin derecho público".(77)

Este ejercicio arbitrario del sistema jurídico hace que la relación fines-medios pierda su sentido social y se cifre en la voluntad de los integrantes de la administración de justicia, como veremos más adelante. Luhmann añade que "la vieja regla del derecho *ius ad finem dat ius ad media* estaba tan firmemente anclada en la estructura jurídica y en el cuerpo de normas que aún era evidente incluso a los ojos del pensamiento jurídico

77) Luhmann...Op. cit. p.95

liberal. En parte se encuentra firmemente anclada legalmente y en parte es imprescindible sencillamente porque estaba propuesta en la estructura del derecho y faltaban normas positivas que pudieran ocupar su lugar...Estas reflexiones muestran también la ya mentada falta de claridad en el manejo jurídico del esquema fin/medios. Su estructura funcional no llega a verse en toda su profundidad. El fin es contemplado como fundamento para la justificación de los medios, y la posibilidad de escoger entre los diversos medios y sobre todo la orientación alternativa que se abre en virtud de la interpretación causal de la acción y que constituye el verdadero problema necesitado de regulación reciben un tratamiento de casos excepcionales, para los que se buscan reglas decisorias complementarias. A esto se suma que la conclusión no debe ser aplicada a medios no permitidos porque los fines que sólo pueden ser alcanzados a través de medios semejantes no pueden resultar jurídicamente vinculantes. Aquello que la conclusión trata de demostrar debe ser, pues, presupuesto preventivamente: se trata de una tautología no clarificada que sólo sirve para la fundamentación de decisiones que ya han sido tomadas." (78)

La decadencia de la utilización de los medios y los fines en la esfera jurídica merma la validez del derecho, por lo que ante la acumulación de problemas se puede intuir su ya viciada condición. La afirmación de ello se desprende de las consideraciones del mismo autor: "Es precisamente este carácter tautológico-secreto el que da a la regla su evidencia y el que ha

impedido que la conclusión desde los fines a los medios se viera desacreditada al consumo con la crítica del Estado policía. En el fondo esa regla jamás ha sido destruida a través de una iluminación de su sentido o en virtud de su refutación; sencillamente ha perdido su función a causa de una evolución experimentada en el conjunto del pensamiento jurídico y de la reestructuración del ordenamiento jurídico en el ámbito del derecho público. Las viejas normas que imponían unas tareas se han visto reducidas prácticamente a normas de competencia. Para éstas, el «modo conclusivo del Estado policía» ya sólo es requerido en la forma atenuada de que las competencias han de interpretarse de tal manera que no se vuelvan ilusorias, sino que puedan ser puestas en práctica. Por lo demás los medios necesarios se atribuyen a los órganos del Estado, de modo específico y bajo unas condiciones programadas, a título de derechos de intervención, como sumas de dinero o como posibilidades decisorias que, si bien no lesionan, ciertamente, derecho alguno, si alteran determinadas constelaciones de intereses. (79)

El problema generado en los subsistemas que componen el sistema jurídico de los Estados que han perdido la capacidad de establecer una infraestructura adecuada para el ejercicio del derecho, tiene que ser reconsiderado desde otra perspectiva en la que se contemple, como premisa, el fin y la racionalidad de los sistemas y subsistemas que lo componen. Y si bien esto es problemático, como ya se había descrito anteriormente al abarcar

79) Ibid.pp. 94-95.

todo el sistema jurídico, constituye nuestro interés referirnos y revisar sólo un aspecto de él, el de la particularidad de la administración de justicia. En nuestro siguiente apartado la abordaremos como un sistema.

2.4. La Teoría General de los Sistemas y la administración de justicia.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la utilización metodológica de los parámetros cognoscitivos que propone la Teoría General de los Sistemas nos permite entender que la selección de un objeto de conocimiento es parte de una totalidad más compleja, pero cada totalidad parcial, cada objeto, incorpora a todos los subsistemas que tienen una relación isomórfica, es decir, una forma similar, entre ellos. En el caso del sistema jurídico, esa forma no es sólo la emisión de la norma y la intención o coerción para su cumplimiento, sino su enriquecimiento y asimilación consciente, lo que permite entender el proceso que crea el sistema.

Por ello no es la inmediatez lo que configura un sistema jurídico sino la constancia de su presencia, o, como diría Luhmann, el fin y la racionalidad que lo caracterizan. Este proceso es descrito por Tamayo, que sintetiza las premisas antes expuestas en la siguiente idea: "Hemos dicho que los actos condición, mientras más mediatos se encuentran de las consecuencias, son comunes a un mayor número de normas (al ser condiciones de un mayor número de eventos jurídicos diversos). Esto es, a mayor mediatez mayor comunidad. Ahora bien, si los actos-condición, a medida que se incrementa su mediatez, ganan en comunidad y, por ende, relacionan a un mayor número de normas. Aún más, el acto-condición tenido como el más mediato, relacionará a la totalidad de normas en virtud de que se constituye un acto condición común a todas ellas."(80)

La formación del sistema jurídico, de acuerdo con Tamayo, no es inmediato, sino mediato, y se configura a partir de la generación de la norma y su aplicación; pero el hacer esto entraña un largo recorrido en el que se implica la legislación y su ejecución, con una consecuente toma de conciencia sobre el contenido y sentido de lo legislado.

En este apartado, no se hará referencia a todo ese proceso, puesto que pretendemos hacer referencia solamente a uno de los aspectos del sistema jurídico global: a la administración de justicia, que será el marco teórico-metodológico que impregnará todos los posteriores capítulos.

Para entender en su totalidad, como sistema, a la administración de justicia, ésta se tiene que deslindar de los marcos del sistema jurídico que hemos venido describiendo hasta este momento.

Se había dicho que el sistema jurídico se encuentra en los diversos ámbitos de la sociedad y que, para ello, cada instancia elabora las normas del comportamiento. En el caso de la legislación de mayor jerarquía, el Derecho Público establece las correlaciones de la Administración Pública con los particulares y comprende toda una serie de normas como las que emanan del Derecho Constitucional. Pero entre la emisión de la ley y sus reglamentos o códigos derivados y la administración de su aplicación hay una diferencia. La diferencia la establece Mayntz en la siguiente idea: "...a la cuestión de cómo caracterizar de un

modo más preciso las tareas específicas de la administración dentro de las funciones del Estado o del sistema político-administrativo, definidas globalmente, la respuesta parece fácil. Así, por ejemplo, lo más inmediato es recurrir al modelo de la división estatal de poderes, en el cual el Legislativo establece programas vinculantes (leyes), mientras que el ejecutivo las realiza."(81)

Esta proposición que reserva a cada uno de los poderes una responsabilidad, resulta insuficiente si se considera, como lo hace Mayntz, la proposición de Luhmann que en su interés por distinguir las funciones políticas, que se expresan mediante la emisión de leyes y su administración, dice que a la política le corresponde la función de la legitimación y a la administración le corresponde el empleo de dicha legitimación mediante la producción de decisiones vinculantes. Así, Mayntz propone, en sustento de la legitimidad cada vez más dudosa, que la administración tiene la libertad de asegurar por sí misma sus propias decisiones. Y añade: "De esta suerte vemos que ambas funciones parciales se producen por diferenciación a partir de una determinada función, al principio general, del sistema político-administrativo. En efecto, queda claro en esta correlación de Política = adquisición de legitimación, Administración = uso de la legitimación en la producción de decisiones vinculantes, si Luhmann asigna a la adquisición de

81) Mayntz, Renate. SOCIOLOGIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Madrid. Ed. Alianza Editorial. Col. Alianza Universidad No. - 444, 1987.p. 53

legitimación o al empleo de la legitimación, y por tanto a la función administrativa, el desarrollo de los programas (leyes, etc.), que rigen las decisiones de la Administración en los casos particulares." (82)

De estas propuestas, se puede desprender que la administración de justicia no sólo aplica, como debería, la ley: toma además decisiones que no necesariamente corresponden al espíritu legislativo.

Cuando se modifican los fines de la administración de justicia y ésta adquiere su dinámica propia, se configura un sistema independiente o una totalidad autónoma que requiere revisarse desde una perspectiva diferenciada que permita identificar la condición común, como dice Tamayo, de los componentes.

Este proceso de diferenciación, en el terreno jurídico, lo describe Tamayo con las siguientes palabras: "Al substituirse - regular o irregularmente- las entidades del sistema, el sistema se sustituye y con él los criterios de identidad. Todo cambio en las entidades del sistema trae aparejado un cambio de sistema jurídico y, por tanto, de criterios de identidad y pertenencia." Y para ilustrar esa idea, el autor da un ejemplo en la legislación de México sobre la que dice: "...la constitución mexicana dispone -propone- en su artículo 16 que en ciertos casos...podrá la autoridad administrativa decretar la detención del acusado poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial."(83)

82) Ibid. p. 53-54

83) Tamayo y Salmorán, Rolando. SOBRE EL SISTEMA... Op. cit. p. -

Ello plantea, a los ojos del autor, diversos problemas derivados especialmente de la condición de incipiente conciencia jurídica de la sociedad mexicana.

Dejando al margen los símbolos simplificadores que utiliza Tamayo, en nuestro afán de evitar tautologías enunciativas, y siguiendo lo descrito anteriormente, rescataremos lo esencial de la idea que expresa el problema antes descrito. A propósito se señala que: "la experiencia jurídica mexicana es otra. La autoridad administrativa (como en 1968, por ejemplo) no se conforma...decreta detenciones, disponiendo de los detenidos, recluyéndolos en diferentes establecimientos -cárceles, prisiones militares, etcétera- y, a veces, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial. Este comportamiento irregular -inconstitucional en el caso- de la autoridad administrativa...no ha seguido o continuado la normatividad propuesta por el 'constituyente'...no ha continuado el sistema que el 'constituyente' propuso, el cual no admite alternativa." (84).

La derivación de la autonomización administrativa sobre las determinaciones constitucionales impide que en la sociedad se genere una conciencia jurídica y se presente la disyunción del valor constitucional o de la política jurídica. Para Tamayo "la resolución de esta disyuntiva correspondió a aquellos a quienes iba dirigida la propuesta contenida en el acto irregular, en particular a aquellos que obedecían o ejecutaban las órdenes de detención de la autoridad administrativa (procuradores, secretarios de Estado, elementos del ejército) y, en general, a

84) Ibid. 109.

todos los destinatarios del sistema que, actuando u omitiendo, hicieron posible la sustitución de... (sistema previsto por el 'constituyente') por el procedimiento acentuadamente autoocrático que tenemos. Ahora bien, si, como puede observarse, el texto transcrito de artículo 16... no ha sido seguida ni continuada, ni han sido anulados (mediante nuestro procedimiento de control de constitucionalidad) los actos que no se hayan conformado a él (o no obstante estas anulaciones) entoces, el sistema jurídico mexicano, en lo que a ésto se refiere, no es el sistema propuesto por el artículo 16 y, por tanto, el texto transcrito del artículo que comentamos no funciona como parte de la constitución del orden jurídico mexicano... De esta manera al no verse completado y seguido por los destinatarios del sistema, el artículo 16 deja de funcionar como constitución, ocupando su lugar una disposición (consuetudinaria) y podría ser descrita así:

La autoridad administrativa podrá decretar detenciones disponiendo libremente del detenido e, incluso, ponerlo a disposición de la autoridad judicial.

Esta es la disposición que funciona como acto condicionante del sistema en lo que a esto se refiere... la propuesta que en suma, los destinatarios han seguido al construir el orden jurídico mexicano.

Esto último es de particular interés, sobre todo para explicar la modificación irregular de la constitución por vía consuetudinaria y clarificar la explicación de la función constitucional" (85)

85) Ibid. 109-110

La ejemplificación, aunada a las otras premisas mediante las cuales se busca la delimitación de un sistema propio de la administración de justicia, nos permite tener el parámetro metodológico sobre el cuál expondremos nuestro objeto de estudio. Son muchas las tentaciones, basadas en la inercia derivada de la tradición de un Estado autoritario, que confiaron dinámica a la administración de justicia al margen de los preceptos constitucionales.

Y así como se han creado vicios anticonstitucionales, se deben encontrar formas efectivas de combatirlos para configurar un Estado de derecho que tanto se reclama en la actualidad. Por ello, siguiendo esos supuestos teórico-metodológicos, veremos las características formales y reales de algunos de los problemas que impiden una administración de justicia constitucional y eficiente y las alternativas que a nuestro parecer se presentan como viables para colaborar en su solución.

Sin embargo, antes de abordar esta problemática, analizaremos el significado del constitucionalismo y el republicanismo, así como sus implicaciones institucionales para la impartición de justicia.

CAPITULO III

LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA JUSTICIA.

3.1. El constitucionalismo moderno.

Una de las ideas más constantes de la cultura occidental es precisamente la vinculación de la ley con la justicia. De allí que se juzgue que el mejor gobierno sea el gobierno de las leyes, es decir, el régimen donde predominen las normas jurídicas sobre el arbitrio y la variabilidad de los hombres para garantizar la justicia. En la Edad Media, por ejemplo, y contrariamente de lo que se piensa, predomina la idea de que el buen gobierno es aquel en donde predomina la ley. (86) En los albores de la modernidad, el predominio de los regimenes sometido a las normas aparece en Inglaterra -que en adelante reconoceremos como la cuna del constitucionalismo- bajo el principio de la "rule of law" que podemos traducir como el "Estado de derecho", o sea, el sometimiento del cuerpo político al poder del derecho, cuya expresión doctrinaria y programática es el constitucionalismo.

Aquí debemos hacer la importante aclaración de que el Estado moderno es ante todo un Estado apegado al derecho y que conforme se abre camino en la teoría y la práctica ubica su fuente de legitimidad en la conformación de sus actos, a la legalidad. Así pues, un Estado será más legítimo en cuanto más respete las leyes. Esto, como se puede apreciar, es de enorme importancia

(86) Ch. H. McIlwain, *Constitutionalism: ancient and modern*, New York, Cornell University Press, 1946, pp. 76-102.

para los fines del presente estudio. Ahora bien, cuando se habla del "gobierno de las leyes" es necesario aclarar que bajo ese concepto se esconden dos acepciones diferentes: el régimen subordinado a la ley, pero también el gobierno que ejerce el poder mediante leyes. Una cosa es el gobierno que ejerce el mandato político de conformidad con leyes preestablecidas y otra cosa es que lo ejerza mediante leyes, esto es, a través de mandatos jurídicos específicos.

En el nacimiento y desarrollo del Estado moderno, el constitucionalismo es la forma que asume el gobierno sometido a la ley. En este sentido no importa tanto una forma de gobierno en la que predomine el príncipe o la asamblea -sea ésta de notables o del pueblo- sino que aquél que detenta el poder reconozca y se subordine a la primacía del mandato. De hecho, existen tanto monarquías constitucionales como repúblicas constitucionales.

Al enfocar los tres aspectos que hemos visto en el capítulo inicial, es decir, el orden, la igualdad y la libertad, no tanto desde la perspectiva de la justicia sino de la ley, observamos que el orden en sí mismo será mejor garantizado cuando se destaque el aspecto formal de la ley, o sea, cuando la ley predomine bajo la idea de que contiene una disposición estable y siempre repetible en casos semejantes. Esta idea se opone a la disposición arbitraria dirigida a una persona en concreto y a un acto específico. Es en este sentido que se pueden prever y calcular las consecuencias de los actos de los hombres y del propio Estado precisamente para favorecer el mantenimiento del orden.

En lo que atañe al aspecto de la igualdad en relación a la

ley, éste se realiza de conformidad con la naturaleza de la propia ley en cuanto no va dirigida a personas específicas ni prescribe actos particulares sino que se orienta a la totalidad de las personas que gozan de los derechos civiles y políticos. En este sentido, la ley excluye privilegios y discriminaciones, esto es, prescinde de las desigualdades. En tal virtud, la función igualadora del derecho es relevante. Esto no ignora que pueden existir, como de hecho existen, leyes equitativas e inequitativas, pero ese asunto se refiere al contenido y no a la forma de la norma.

Por lo que hace al nexo entre la libertad y la ley, se debe tener presente que en el lenguaje jurídico hay dos acepciones del concepto libertad: en el primer caso, se habla de libertad positiva como la participación de los ciudadanos en la formulación de las normas que rigen la relación entre los individuos y entre éstos y el Estado. La enunciación más clara de esta perspectiva la encontramos en Rousseau: "libertad es obedecer a la ley que nos hemos dado". (87) En esta línea, el título de validez de las leyes deriva de que han sido discutidas y aprobadas por todos los ciudadanos. En el segundo caso, se habla de la libertad negativa que se realiza fuera del poder limitándolo y poniéndole barreras estrictas, jurídicas, para que se pueda realizar. Quien mejor enunció el principio de esta vertiente fue Montesquieu: "La libertad es el derecho de hacer lo

(87) J.J. Rousseau, *Du Contract Social*, en *Oeuvres Completes*, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, Paris, 1964, p. 365.

que las leyes permiten". (88) Esta libertad es conocida también como el "no impedimento", como la ausencia de constricción. Ahora bien, de los tres aspectos que pueden ser confrontados con la ley el que más se identifica con el constitucionalismo es precisamente el de la libertad. Al respecto, el distinguido jurista Mario de la Cueva afirmó perentoriamente: "El fin del constitucionalismo es establecer un régimen de libertad". (89) Siendo el objetivo fundamental del constitucionalismo el de garantizar la libertad como ausencia de impedimento, como no constricción, es fácil deducir que esa corriente de pensamiento jurídico tiene una visión negativa del poder por lo que tiende a limitarlo mediante mecanismos legales. Uno de los más atentos estudiosos del constitucionalismo, Ch. H. McIlwain, escribe precisamente que: "todo gobierno constitucional es, en consecuencia, por definición, un gobierno limitado". Y poco más adelante advierte que la cualidad esencial del constitucionalismo es la de "ser una limitación legal del gobierno, ser la antítesis del gobierno arbitrario". Para rematar con la célebre frase: "la más persistente y duradera de las características esenciales del verdadero constitucionalismo permanece todavía la que estaba al inicio, la limitación del gobierno gracias al derecho". (90) El constitucionalismo es, pues, la teoría y la práctica de los

(88) Ch. Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México, - 1977, p. 103.

(89) Mario de la Cueva, *Derecho constitucional*, Facultad de Derecho, UNAM, (mimeografiado) s/f, p. 4.

(90) Ch. H. McIlwain, *op. cit.*, pp. 30-31.

límites al poder del Estado o, con mayor precisión, la doctrina y el ejercicio de los límites al poder político mediante la ley.

De las ideas antes expuestas se puede entonces deducir que el constitucionalismo aglutina a todas aquellas corrientes que pugnan por limitar al poder mediante la subordinación al derecho. Sobre el particular debemos decir que el origen del constitucionalismo está en el problema planteado por el absolutismo, el cual entraña por su misma naturaleza el abuso del poder. La cuestión frente a la cual se presentan las más disímolas corrientes del constitucionalismo es la de cómo lograr que los gobernantes no abusen del poder. La única alternativa frente a esta cuestión es limitar el poder. El constitucionalismo se inscribe, junto con otras corrientes jurídicas y políticas, en esta línea de solución al peligro del abuso de poder.

Tradicionalmente se han reconocido tres grandes corrientes favorables al establecimiento de límites al poder del Estado.

En primer lugar aparecen algunas líneas del iusnaturalismo -que no el hobbesiano, pues como hemos visto se inclina por el absolutismo- que sostienen la supremacía de los derechos naturales frente al poder de los monarcas y las leyes dictadas por ellos. Al ser esos derechos naturales superiores a los gobernantes y sus leyes, éstos deben de sujetarse a las prerrogativas que los hombres tienen por el simple hecho de ser tales. Es más, el Estado debe constituirse para garantizar los derechos naturales y hacerlos efectivos. De esta manera tales derechos se erigen en límites efectivos al poder del Estado, porque éste se instituye para hacerlos realidad, no puede violarlos so pena de sufrir las consecuencias como la de que los

ciudadanos utilicen el derecho de resistencia para enfrentar la transgresión.

La línea iusnaturalista insiste en la implantación de límites, por llamarlos así, externos al Estado, como lo son los derechos naturales anteriores y superiores a cualquier ordenamiento jurídico y político. Otras corrientes favorables a la acotación del poder, en cambio, son más proclives al establecimiento de límites internos, por lo que reconocen que la mejor manera de lograr ese objetivo es el de dividir el poder. Para ello, es preciso que el poder estatal no esté concentrado en una sola persona sino que sea atribuido a varias personas; además, que las varias funciones estatales sean asignadas a órganos diferentes. De esta manera, los límites del poder nacen de su distribución porque ya no habrá alguna persona que tenga y concentre todo el poder sino que cada una tendrá su porción. A ello debe agregarse que los distintos órganos a los que se confían las funciones se controlarán mutuamente, de lo cual brota el equilibrio de poderes. Si se toma en cuenta que las funciones elementales del Estado son la legislativa, la ejecutiva y la judicial, la teoría de la separación y equilibrio de poderes consiste entonces en que existan tantos poderes como funciones y que cada uno de esos poderes realiza una función específica. Este es precisamente el Estado constitucional, o sea el Estado que además de estar limitado por el derecho lo está por la división y el equilibrio de poderes.

Quizá el más grande teórico de la limitación del poder mediante el equilibrio haya sido Montesquieu, quien al respecto

observa: "La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. Para que no se abuse del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Una constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe". (91) En este fragmento encontramos la observación de que la libertad reside en los gobiernos moderados, pero que allí también la libertad puede verse afectada por la disposición natural al abuso de poder. Para que esto no suceda, es preciso limitar, frenar el poder mediante la ley.

El autor de la "gran obra" -como lo llamara Hegel- también reconoce, como lo hemos subrayado aquí, que los límites al poder también tienen un aliado fundamental en su división. Todo ello con el fin de garantizar la libertad. Es por tal motivo que Montesquieu no oculta su admiración por la constitución inglesa. Precisamente después de redactar los capítulos sobre la libertad y la ley, escribe inmediatamente sobre la Constitución de Inglaterra con el objetivo tácito de elevarla a ejemplo de las constituciones que garantizan la libertad ("hay en el mundo una nación cuyo código constitucional tiene por objeto la libertad política").

(91) Ch. Montesquieu. *op. cit.*, p. 103.

Coherente con sus planteamientos inicia sus consideraciones sobre la Constitución de Inglaterra abordando la división de poderes: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil". (92) Estos renglones están indudablemente tomados de las ideas de John Locke sobre la disposición de los poderes del Estado, quien habla de la existencia de un poder que hace las leyes, de otro que las ejecuta y de un tercero que se ocupa de las relaciones internacionales, esto es, del derecho de gentes. Así pues, para Locke -al igual que en Montesquieu- hay un poder legislativo, un poder ejecutivo y un poder federativo. Sobre ellos, el filósofo de Wrington escribe: "El poder legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma... siendo como es necesario aplicar las leyes sin interrupción y de una manera constante, se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide de la ejecución... Tenemos, pues, que la comunidad, tomada globalmente constituye un solo cuerpo, y que este cuerpo se encuentra en el estado de naturaleza por lo que se refiere a todos los demás Estados o personas ajenas a la comunidad. Por esta razón lleva ese poder consigo el derecho de la guerra y la paz... A ese poder podría, si eso parece bien, llamársele federativo". (93) Como se aprecia, las semejanzas

(92) *Ibidem*, p. 104.

(93) J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Aguilar, Madrid, - 1976, pp. 110-111.

entre las ideas de Locke y Montesquieu sobre la división de poderes son casi literales.

Así y todo, Montesquieu adopta una línea diferente de la de Locke al hablar inmediatamente de la teoría de los tres poderes en el sentido clásico al que justamente se le atribuye la paternidad: "En virtud del primero -el legislativo- el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo". (94) De esta manera tenemos los tres poderes que todos conocemos, legislativo, ejecutivo y judicial. El mecanismo a través del cual Montesquieu se desprende de la influencia lockeana consiste en que el poder federativo es integrado al ejecutivo, por lo cual este poder también se ocupa de las cuestiones internacionales, en tanto que el judicial, que no existía en Locke porque estaba comprendido en el legislativo, aparece como un órgano aparte.

Una vez planteada la separación y equilibrio de poderes, Montesquieu se apresura a señalar los inconvenientes que traería para la libertad de las personas el que esos poderes se confundieran: "La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno de su seguridad: para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a

(94) Ch. Montesquieu, *loc. cit.*

otro". (95)

En primer lugar, Montesquieu pasa a prever lo que sucedería si el legislativo y el ejecutivo estuviesen unidos en una persona u órgano: simplemente no habría libertad, porque existiría la probabilidad de que se hiciesen leyes tiránicas y se ejecutaran tiránicamente. Luego de esto procede a analizar al poder judicial y el peligro de que fuese confundido con los otros dos: sucedería que el legislativo podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; y también podría ocurrir que, al transformarse el juez en ejecutor, quien tiene la obligación de juzgar adquiriría la fuerza de un opresor. Al resumir los inconvenientes de tener reunidos los tres poderes, Montesquieu afirma: "Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares". (96) Ese "todo se habría perdido" consiste en caer en un gobierno semejante al de Turquía, donde domina el más extremo de los despotismos.

Montesquieu también se ocupa de la propia conformación de los órganos aludidos. Señala que el judicial debe de apegarse estrictamente a la ley, es decir, a una norma conocida y permanente; de lo contrario, si el criterio para juzgar derivara sólo de la voluntad particular del juez, nadie sabría a qué atenerse ni podría regular sus actos a un patrón de conducta

(95) Idem.

(96) Idem.

general.

Sobre la conformación del legislativo, debe decirse que Montesquieu se declara favorable al sistema representativo, el cual ahora es muy conocido pero, en su tiempo, sólo podía incluirse en la aristocracia -se escoge a los mejores-. El llamaba, junto con muchos de sus contemporáneos, democracia al gobierno popular directo. La democracia representativa fue un experimento que tuvo su mayor desarrollo en los Estados Unidos en épocas posteriores a Montesquieu. De cualquier manera representa un adelanto notable el que Montesquieu haya afirmado: "Como en un Estado libre todo hombre debe estar gobernado por sí mismo, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo: pero siendo esto imposible en los grandes Estados y teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo".

(97) El mayor beneficio de que el legislativo sea operado por representantes del pueblo radica en que, al seleccionar gentes capacitadas, éstas tienen una mejor preparación para ocuparse de los asuntos del Estado, cosa que no es tan fácil cuando el pueblo se ocupa directamente de ello. Pero en realidad Montesquieu no era partidario de la democracia representativa sino de la monarquía constitucional. Pero esto lo examinaremos más adelante.

A partir de Montesquieu, se volvió opinión común el hablar de los tres poderes. Sin embargo, hay un autor que se ocupó de la distribución de poderes y de las constituciones desde una óptica un tanto diferente y muy propositiva. Nos referimos a Thomas

(97) *Ibidem*, p. 105.

Paine, uno de los autores citados obligadamente entre quienes se ocupan de los asuntos constitucionales. Según Paine, es incorrecto hablar de tres poderes; en su lugar, propone dos. Sus argumentos quedaron vertidos en los siguientes fragmentos: Se ha hecho habitual considerar al Gobierno desde tres aspectos generales y distintos. El legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Pero si permitimos a nuestro juicio conducirse sin que el hábito de la multiplicación de términos le embarace, no podemos percibir más de dos divisiones del poder de que se compone el Gobierno civil, a saber, la de legislar o dictar leyes, y la de ejecutarlas o administrarlas. En consecuencia, todo lo que corresponde al Gobierno civil, se clasifica en una o en otra de estas dos divisiones:

En materia de ejecución de las leyes, lo que se llama poder judicial es, en sentido estricto y propio, el poder ejecutivo de todo país. En a ese poder al que todo individuo tiene que apelar y el que hace que la ley sea ejecutada; y no tenemos ninguna otra idea clara respecto a la ejecución oficial de las leyes. (98)

El argumento de Paine para reducir a dos los poderes del Estado en lugar de tres, recorre el siguiente itinerario: la función legislativa debe ser indudablemente realizada por un órgano para que en él se produzca la ley, pero lo que otros han ubicado en dos órganos, ejecutivo y judicial, son en realidad funciones de aplicación concreta y particular de la ley que no tienen porqué ser confundidas. Esta es una observación que se

(98) Th. Paine, Los derechos del hombre, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 184-185.

ubica dentro de lo que podríamos llamar el marco funcional de la división de poderes, que obedece efectivamente a una elaboración y a una ejecución. Pero si nos atenemos a lo que Montesquieu señalaba del peligro de integrar dos funciones en una, aquí se correría el riesgo de producir un gobierno tiránico.

De cualquier manera, y por discutible que sea, esta no es la mayor tesis de Paine, sino la que se refiere a su análisis sobre la forma en que se crea un gobierno y la constitución que lo rige. Una de las frases más célebres de Paine que se siguen citando y repitiendo cuando se habla de gobiernos y constituciones es la siguiente:

Que cuando los hombres hablan de constituciones y Gobiernos entienden hacerlo de cosas distintas y separadas, es evidente. Ahora bien, ¿por qué se emplean dichos términos distinta y separadamente? Una Constitución no es el acto de un Gobierno, sino el de un pueblo que constituye un Gobierno; y Gobierno sin Constitución es poder sin derecho.

Todo poder ejercido sobre una Nación debe tener un comienzo. Tiene que ser delegado por ella o arrogado por quien lo ejerce. No hay otros orígenes. Todo poder delegado es confianza y todo poder arrogado es usurpación. (99)

Aquí se observa que para este autor lo importante es distinguir las constituciones de los gobiernos. La razón de ello reside en reconocer cuál es la fuente que produce las constituciones. Y lo que las produce -que ha quedado como una de las grandes aportaciones del pensamiento jurídico norteamericano- no es el

(99) Ibidem, p. 172.

gobierno sino el pueblo. Ese es el origen de las normas fundamentales; esa es la fuente de legitimidad del poder. De aquí deriva precisamente la argumentación del constitucionalismo como corriente que no reconoce más que aquel poder subordinado a la ley. Por encima de esta consideración no está más que la pura fuerza sin justificación. El poder que deriva del pueblo y que se hace ley es el que tiene validez; el poder que no proviene del pueblo y que no admite la superioridad de la ley es, como dice Paine, usurpación.

Es más, en el orden lógico lo primero que sucede --de acuerdo con las ideas de Paine-- es que los hombres por libre voluntad se asocien y formen una nación. (100) Luego viene la formulación de la constitución, de la cual, a su vez, deriva el gobierno. Poner las cosas al revés es ir en contra de la naturaleza de las cosas y de la buena marcha de los asuntos colectivos: "Una Constitución es propiedad de una Nación y no de quienes ejercen el Gobierno. Todas las Constituciones de Norteamérica declaran que han sido establecidas por la autoridad del pueblo. En Francia se emplea la palabra nación en lugar de pueblo; pero, en ambos casos, una Constitución es una cosa que precede al Gobierno y siempre distinta de él... Cualquiera sociedad o asociación que se funda, acuerda primeramente un cierto número de artículos originales, distribuidos convenientemente, que son su Constitución. Después, nombra los agentes cuyos poderes y facultades se fijan en dicha Constitución, y entonces comienza el Gobierno de dicha sociedad. Aquellos agentes, cualquiera que sea el nombre con que se les designe, no tienen autoridad para adicionar, alterar o reducir

(100) *Ibid.*, p. 178.

los artículos originales". (101) Como queda demostrado en este párrafo de su libro *Los derechos del hombre*, el orden lógico sobre el que dispone la materia de análisis se inicia en la autoridad del pueblo, prosigue luego en una exposición acerca de la Constitución y concluye en sus preceptos sobre el gobierno. Esta disposición se puede apreciar por la forma en la que operan los controles. Ciertamente se desprende que el gobierno controla a los hombres sólo en cuanto individuos; sin embargo, el conjunto de hombres, la Nación apoyada en la Constitución, controlan al gobierno. Todo, pues, se remite en última instancia al poder del pueblo que puede cambiar la constitución y la forma de gobierno.

De esta disertación se puede colegir que Paine es partidario de la soberanía popular que tuvo en los Estados Unidos su terreno natural de expansión, tal como lo expresó con abundancia de datos y argumentos Alexis de Tocqueville. Al respecto Tocqueville decía: La sociedad obra allí por sí misma y sobre sí misma. No existe poder sino dentro de su seno; no se encuentra a nadie casi que se atreva a concebir y sobre todo a expresar la idea de buscar ese poder en otro lado. El pueblo participa en la composición de las leyes por la elección de los agentes del poder ejecutivo y se puede decir que del mismo gobierno, tan restringida y débil es la parte dejada a la administración y tanto se resiente ésta de su origen popular, obedeciendo al poder del que emana. El pueblo dirige el mundo en Norteamérica como Dios lo con el Universo. El es la causa y fin de todas las cosas. Todo sale de él y todo vuelve a absorberse en su seno. (102)

(101) *Idem*.

(102) A. de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 78.

Pero regresemos a Paine. Este pensador distinguía dos aspectos de la Constitución: en primera instancia, la norma fundamental crea un gobierno, en sentido amplio, al que le confiere poderes; en segunda instancia, la constitución es un medio que regula y restringe los poderes otorgados. Se puede decir entonces que la Constitución tiene una función institutiva y otra regulativa. Con aquélla origina la forma de gobierno mientras que con ésta modera y da cauce al proceso de gobierno. Hemos visto en el primer caso que el poder constituyente es uno solo, el poder del pueblo. En el segundo caso, el de la operatividad misma del gobierno. Paine insiste en repetidas ocasiones que esa operatividad se realiza bajo controles mutuos de los poderes del Estado, y a lo que más teme, porque obstruiría la buena marcha de las instituciones, es a la concentración del poder en un solo individuo o grupo. Considera que, al reunirse en una persona el poder tiende indefectiblemente a corromper todo. De esta manera pone en juego una antítesis que estará presente de una u otra manera en el pensamiento liberal y constitucionalista: la división de poderes tiende a la libertad, en tanto que la concentración de poderes da pie a la corrupción.

Siempre en el marco del constitucionalismo moderno, uno de los autores que mayores contribuciones han hecho para su desarrollo académico es Hermann Heller. Heller distinguió sobre todo los conceptos de normalidad y normatividad social (normalidad) que puede coincidir o no con las disposiciones jurídicas que en ella se elaboren (normatividad). Al respecto observa: "La constitución permanece a través del cambio de tiempos y personas gracias a la probabilidad de que se repita en lo futuro la conducta humana que

concuerdá con ella. Esta probabilidad se asienta, de una parte, en una mera normalidad de hecho, conforme a la Constitución, de la conducta de los miembros, pero además en una normalidad normada de los mismos y en el mismo sentido... La Constitución normada por el derecho conscientemente establecido y asegurado es la Constitución organizada". (103) En este autor se asienta una visión todavía más moderna del constitucionalismo al incluir y reconocer que las normas jurídicas no se dan por sí mismas y según una razón desprendida de la práctica sino porque el Derecho tiene una vinculación inevitable con los procesos sociales. Es cierto que en los distintos analistas como Montesquieu, Paine y otros, se anoma ya la vinculación de las leyes con los procesos de cambio social pero es en Heller donde alcanza toda su madurez. En este sentido es precisamente que concibe a la Constitución como un producto social que pretende normalizar y formalizar la normalidad de la vida comunitaria. Es por ello que rechaza la tradicional separación entre ser y deber ser al calificarla como demandado rígida y separada de la realidad. Bajo esta perspectiva, critica por igual a dos de los más altos exponentes del pensamiento jurídico, por un lado a Hans Kelsen y por otro a Carl Schmitt. Contra el primero dice que es inexacto afirmar que el sentido de las leyes de la naturaleza sea que las cosas se comportan en la realidad como las leyes lo prescriben, en tanto que el de las normas jurídicas no consiste en que los hombres se comporten según estatuyen las normas, sino

en que así deben conducirse porque aquí le confiere una primacía a la norma que termina por desprenderse de su base práctica. (104) En lo opuesto incurre Schmitt, quien subestima la normatividad exaltando la practicidad, de suerte que conceptúa a la Constitución como producto del llamado "decisionismo". Con esto Schmitt exentaba de toda responsabilidad moral a la fuente del derecho. Simplemente reconocía como poder constituyente, un poco a la manera de Hobbes, todo aquel poder que por cualquier medio se imponía como tal. (105)

En síntesis, para usar el lenguaje de Heller, mientras Kelsen resalta la normatividad hasta desprenderla de la normalidad, Schmitt en cambio exalta la normalidad y a ella subordina la normatividad. Frente a estas dos posiciones extremas, Heller adopta una posición intermedia que expresa de la siguiente manera: "A veces las normas sociales no son, por su contenido, más que reglas empíricas del obrar que únicamente han sido abstraídas de la realidad social por los órganos estatales, formuladas y, en cierto sentido, sistematizadas. Pero, con frecuencia, se presentan como un querer y un deber ser opuestos al ser social, como una disposición nueva con respecto al orden social hasta entonces existente. Precisamente en el hecho de que la Constitución política se vea influida de manera consciente y según un plan por una creación autoritaria de normas, en este intento de una normalización general para el territorio por medio

(104) H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, pp. 129-143.

(105) C. Schmitt, *Teoría de la constitución*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, pp. 4-41.

de una normación central, radica la esencia del Estado moderno". (106) La Constitución, por tanto, no es una simple interpretación o actuación de las normas a la realidad social sino también un proyecto racionalmente orientado para encauzar hacia un cierto objetivo a la comunidad. En tal virtud, Heller le atribuye a la Constitución la ventaja de crear una continuidad y una previsibilidad. Para su éxito, la Constitución no sólo requiere ser un entramado lógico y bien estructurado de disposiciones jurídicas sino contar con la aprobación y observancia de aquellos a quienes se aplica. Apoyándose en Schindler, llama a estas condiciones el ambiente cultural y natural, las normalidades antropológicas, geográficas, etnográficas, económicas y sociales que forman un todo determinante para su acatamiento. Esto lo lleva a concluir que: "toda creación de normas es, por esto y ante todo, un intento de producir, mediante una normatividad creada conscientemente, una normalidad de la conducta concorde con ella". (107)

Aprovechando estas observaciones sobre el pensamiento político y jurídico de Heller, e introduciendo un concepto que no es propio de su lenguaje pero sí importante para los fines de esta investigación, se puede decir que la "modernización" del sistema judicial -o, más ampliamente, jurídico- consiste en la necesaria corrección y actualización de la correspondencia de los elementos de normalidad con los de normatividad, pero también en una

(106) H. Heller, *op. cit.*, p. 272.

(107) *Ibidem*, p. 272.

ordenación consciente del marco institucional en el que se desarrolla tal relación.

Quizá la mayor aportación de Heller al pensamiento jurídico, y en especial a la teoría de la constitución, consiste en la ruptura con la rígida diferenciación entre el ser y el deber ser. Para él, más bien, hay una relación dinámica entre acontecer social y producción jurídica. La constitución, en consecuencia, se presenta como un producto de las distintas fuerzas y corrientes que permean una comunidad social y política. En este sentido es innegable la influencia de Lasalle sobre el pensamiento de Heller. En por esta influencia que Heller descarta lo que denomina la Ciencia dogmática del Derecho, que considera a la Constitución como un sistema normativo relativamente separado de la práctica social.

Para reforzar su argumentación invoca los orígenes de las constituciones modernas, que sólo se explican desde el momento en que cobra vida propia la realidad estatal, es decir, cuando existen instituciones públicas permanentes y lo suficientemente sólidas para garantizar la continuidad del ordenamiento jurídico. Por sí solo, el Derecho no hubiese podido operar si no existiera previamente un bloque compacto de instituciones que garantizaran su aplicabilidad y consistencia. En la Teoría del Estado de Heller hay un párrafo que en buena medida sintetiza su pensamiento sobre esta materia:

La idea de un sistema jurídico positivo unitario sólo pudo aparecer en cuanto los intereses sociales reclamaron una ordenación planificada y previsible de la cooperación en todo el territorio e hicieron posible aquel sistema gracias a la

organización burocrática. La emancipación de un ordenamiento jurídico "cerrado" no se pudo realizar sino como consecuencia de la emancipación de un poder estatal soberano a cuyas órdenes está sometida la jerarquía de los funcionarios. Pues sólo a partir de entonces hubo un poder de voluntad unitario, actuando, por medio de la organización burocrática, desde un centro, poder que está en condiciones de reclamar con éxito, para sí exclusivamente, todo el poder coactivo físico legítimo y que, mediante la amenaza y la aplicación de la coacción organizada, es capaz de asegurar en su territorio un derecho unitario en oposición incluso con la conducta normal original de los habitantes del territorio. (108)

En este orden de ideas, se dice que el derecho tiene una determinación social innegable que sólo aparece en momentos determinados y específicos en los cuales haya un reclamo de continuidad en la coexistencia comunitaria. Con indudables tonos weberianos, Holler sostiene que sólo cuando hay un poder unitario que reclama para sí el uso legítimo de la violencia se hace posible la aparición del Derecho.

Al llegar a este punto debemos hacer la importante observación de que por Constitución se entienden dos cosas distintas: de una parte significa pura y simplemente el documento escrito o la tradición que encierran ciertos preceptos normativos; por otra, en un sentido más amplio, señala el sistema global de organización de una sociedad. Bajo la primera prospectiva, el destacado analista Karl Loewenstein señala que:

(108) Ibid, pp. 284-285.

"para que un Estado sea 'constitucional', tiene que tener una 'constitución' que pueda estar formulada por escrito en un documento, o bien pueda estar cristalizada en las costumbres y en las convicciones de un pueblo. Constitución en este sentido significa un sistema de normas establecidas o de reglas convencionales, las cuales regulan las relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, así como la respectiva interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal". (109)

Ahora bien, la fijación en sí mismo de la constitución en un escrito específico no es lo importante sino, como lo señala Heller, que ese escrito se erija como el criterio más alto de organización del Estado moderno y que la estructura total de ese Estado y la convivencia misma de los miembros de la sociedad reconozca como máxima reguladora a esa constitución. Ese magno documento comprende y establece todas las instituciones y principios de la Nación.

La Constitución brota como un principio unificador frente a la dispersión jurídica y política propias de la Edad Media. Precisamente para superar estos inconvenientes se realiza el esfuerzo de unificación política y jurídica: ese es el proceso que da origen al Estado y al Derecho modernos. Posteriormente a esto hay un esfuerzo concomitante de racionalización del poder - el famoso poder legal-racional del que habla Weber- y con ello al establecimiento de límites jurídicos, -de los que ya hemos hablado-. Aquí reside el origen de las Constituciones modernas:

"El contenido nuevo de los documentos constitucionales modernos consiste en la tendencia a realizar la limitación jurídica objetiva del poder del Estado y asegurarla políticamente por medio de los derechos subjetivos de libertad e intervención de los ciudadanos respecto al poder del Estado, de suerte que los derechos fundamentales del individuo sean protegidos en virtud de la estructura fundamental de la organización del Estado". (110)

Heller hace hincapié en la importancia que para el constitucionalismo moderno tienen los derechos de los individuos. En tal sentido no es casualidad que la mayor parte de las constituciones occidentales, por no decir todas, contemplan en sus primeros artículos precisamente la garantía a los derechos fundamentales y originales de los individuos. Garantía que, sobre todo, consiste en la fijación precisa y estricta de límites jurídicos, constitucionales, al poder político. En esta misma secuencia de razonamientos, Heller ubica los límites provenientes de la división de poderes y afirma perentoriamente que los derechos de los individuos y la separación de poderes están más ligados de lo que normalmente se cree, ya que precisamente esos límites han sido establecidos primordialmente para que los hombres no tengan inseguridad en el goce pacífico de sus libertades. Es por ello que, dentro de los puntos fundamentales del constitucionalismo, se ubica la división de poderes. Dada esta explicación, es más fácil comprender el fragmento del libro de Heller que señala: "es el constitucionalismo, en su lucha con el absolutismo unificador del poder, el que lleva por primera vez

(110) H. Heller, *op. cit.*, p. 292.

a cabo una distribución de funciones estatales entre varias organizaciones relativamente autónomas. En virtud de la ordenación fundamental basada en la división de poderes, en la que la Legislación como poder supremo corresponde al pueblo y el Ejecutivo al jefe de Estado, a la vez que el Poder judicial aparece como una organización independiente de ambos, debía quedar asegurado que el poder del Estado no viera obligado, por la propia mecánica de la organización, a respetar la libertad e igualdad de los ciudadanos". (111) Este párrafo es extraordinariamente claro al señalar el vínculo que dentro del constitucionalismo tienen los derechos del hombre y la división de poderes. Este señalamiento adquiere relevancia en la medida en que, por lo general, se repara poco en el hecho de que aquéllos y ésta están ligados en el común propósito de garantizar la libertad de los individuos por medio de la ley.

Recapitulando sobre el pensamiento jurídico y político de Heller, puede decirse que su mayor aportación al estudio del constitucionalismo es la de distinguir, pero a la vez relacionar, la normalidad social de la normatividad jurídica. Su pensamiento constitucional en este sentido se presenta como una vía alternativa, como un tercero en discordia, entre la posición normativista de Kelsen y la filosofía decisionista de Schmitt. Su obra está llena de referencias a las dos alternativas que él considera extremas e irreconciliables. La alternativa que plantea, puede decirse, es más moderna y propositiva en cuanto

(111) *Ibidem*. p. 293.

relaciona el movimiento social con la producción y adecuación jurídica. Por tal motivo concluye sus observaciones sobre el constitucionalismo diciendo:

En la actualidad se hallan frente a frente, en la cuestión del fundamento de la validez de una Constitución estatal objetivada, dos concepciones irreconciliables e igualmente unilaterales. Para el normativismo 'puro' de Kelsen y su escuela, es la norma fundamental, que representa el 'origen lógico' de la Constitución, la que como hipótesis jurídica establece 'la autoridad constituyente'; la Constitución recibe así su validez 'jurídicamente' -no lógicamente- relevante de esta norma primordial, pero, en cambio, su contenido 'del acto de voluntad empírico de la autoridad constituyente'. A esta norma desprovista de poder, válida lógicamente, no jurídicamente, contrapone C. Schmitt el poder sin norma, carente por completo de validez. Según él, la Constitución 'positiva' no es en absoluto algo normativo, sino que 'vale en virtud de la voluntad política existencial del que la da'. (112)

Contra las dos posiciones que en buena parte han polarizado las perspectivas sobre el constitucionalismo moderno, Heller advierte que si se llevan al extremo las parejas derecho-poder, norma-voluntad, objetividad-subjetividad, se parte de un supuesto falso. Por tanto, eficacia y validez, ser y deber ser deben distinguirse en el renglón constitucional pero no al grado de parecer irreconciliables. El mismo proceso de constitucionalización de la vida moderna certifica ese vínculo.

(112) Ibid. p. 296.

Hasta aquí hemos hablado de la constitución y del constitucionalismo modernos ubicándolos en su sentido formal. Sin embargo, debemos ahora hacer mención de la constitución en sentido más amplio para indicar el espíritu y la identidad de un pueblo. En este sentido, el conocido jurista mexicano Ignacio Burgoa advierte de entrada en la parte relativa al concepto y las especies de constituciones que se presentan en este tema o acepciones muy diversas que corresponden a los diferentes puntos de vista que han tratado de definirlo. Ante la variedad y confusión reinantes, el profesor Burgoa propone subsumir todos a dos géneros que, por lo demás, son los que aquí hemos adoptado: la constitución real, ontológica, social y deontológica por una parte y, por otra, la jurídico positiva. Analizada ya esta última, pasamos a analizar entonces el concepto constitucional en sentido más amplio. El análisis de esta posición es imprescindible para tener una imagen completa del constitucionalismo moderno.

Ignacio Burgoa explica así esta connotación: "El primer tipo se implica en el ser y modo de ser de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural primordialmente (elemento ontológico); así como en el desideratum o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos (elemento deontológico o "querer ser"). Este tipo de constitución se da en la vida misma de un pueblo como distinción *sine qua non* de su identidad (constitución real), así como en su propia finalidad (constitución teleológica), con abstracción de

toda estructura jurídica". (113)

En esta línea que asume el concepto de constitución en sentido amplio, el autor quizá más representativo sea Hegel. En efecto, este pensador tiene una concepción no formal, no normativa de la constitución. Cuando utiliza el vocablo indica la estructura objetiva de un organismo político, no el documento o los documentos en los cuales se basa y regula esa estructura. Por consiguiente, todas las formaciones políticas tienen una constitución y no solamente aquellos Estados que cuentan con un documento escrito. En este mismo orden de ideas, Hegel no se refiere a alguna ley superior que regula las relaciones de poder en una comunidad. Para este pensador, la constitución no es una ley o un conjunto de normas jurídicas. En tal virtud, Hegel jamás pretendió inscribirse en la vertiente del constitucionalismo, o sea, en la corriente que, como hemos visto, es partidaria del Estado limitado por el derecho. Hegel estuvo muy lejos de ser un constitucionalista o un liberal. Si con alguien se identificó para lanzar sus críticas a la división de poderes y a la subordinación del poder del Estado a la ley fue con Hobbes. Ciertamente, para ambos autores cuando el poder se dividía quedaba punto menos que "denuciado".

El constitucionalismo como teoría y práctica de las libertades civiles y políticas se basa en una concepción individualista; en contraste, Hegel adopta una posición organicista. Lejos de la posición iusnaturalista -e incluso de Hume-, que prefiguran al

(113) I. Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, -1989, p. 320.

Estado como un producto de la convención entre los individuos, esto es, como un artificio, Hegel cataloga al Estado como un organismo viviente, como una totalidad. De aquí que se vea a la constitución como la organización del Estado. No por casualidad, en su famoso libro sobre La Constitución de Alemania el problema que le interesa resolver en los momentos en que la nación teutona estaba desmembrada en la organización del todo, es el problema de la unidad dialéctica. (114)

De acuerdo con este filósofo, la constitución es el conjunto de las estructuras mediante las cuales un pueblo crea el Estado. Lo que hace la constitución es distribuir entre las partes las funciones y las responsabilidades con el fin de lograr ciertos propósitos de carácter colectivo. Raras partes son para Hegel los estamentos, es decir, las organizaciones intermedias entre los individuos y el Estado. La constitución, a fin de cuentas, es la forma en que se organizan las partes para formar una voluntad colectiva. Aquí observamos la perspectiva constitucional desde el ángulo de la unificación y recomposición de las partes sociales, de los grupos, para alcanzar un nivel superior, el Estado.

Para Hegel, y esto es importante tenerlo presente, no todo Estado tiene constitución, y no en cuanto documento escrito sino como formado de partes sociales que interactúan entre sí para recomponerse y organizarse. Eso es el caso de los Estados patriarcales y despóticos que dependen única y exclusivamente de la voluntad de quien detenta el poder.

(114) G.W.F. Hegel, La constitución de Alemania, Einaudi, 1974, -

Pero en todo esto salta la duda de qué lugar ocupa entonces el derecho en la filosofía hegeliana. A ello se puede responder diciendo que primordialmente el del derecho privado. Sin embargo, el asunto es mucho más complejo. Uno de los estudiosos del pensamiento jurídico de Hegel que más ha ayudado a aclarar la posición del derecho en su sistema es Norberto Bobbio. Dejémosle entonces aclararnos la situación: "el término 'derecho' equivale generalmente a 'derecho privado', mientras que la materia del derecho público es tratada bajo el título Constitución. Solamente en la Filosofía del derecho aparece de nuevo en sentido técnico la expresión 'derecho público' (staatsrecht), empleada para indicar toda la materia relativa al Estado, sea en sus relaciones con los ciudadanos (derecho público interno) sea en sus relaciones con los otros Estados (derecho público externo)". (115)

La razón de esta aparente complejidad de la dicotomía derecho privado y derecho público es que Hegel no admite la fuente que era muy utilizada en su tiempo de fundamentar por vía contractualista, es decir, por vía de un elemento propio del derecho privado, al Estado y al derecho público. Al acatar la concepción privatista del Estado, muestra los límites de tratar al Estado bajo la óptica jurídica exclusivamente. De allí que utilice el concepto de constitución de manera no jurídica para

(115) N. Bobbio. "Diritto privato e diritto pubblico" en Id. Studi hegeliani, Rinaudi, 1981, p. 88. Cfr. G.W.F. Hegel, Filosofía del derecho. UNAM, México, 1975, parágrafos 1-32, - pp. 19-52.

explicar la esfera pública.

Si la ley, para Hegel, sólo puede ser efectiva al tener el respaldo del Estado, así también la constitución sólo puede ser reconocida si coincide con el llamado "espíritu del pueblo". De allí que la ley sea un acto formal mientras que la constitución implique una creación continua e informal. En tal virtud si existe un creador de la ley, en tanto que el espíritu del pueblo no tiene carácter artificial porque es la obra colectiva de todos.

3.2 La república constitucionalista.

Desde el capítulo anterior intentamos vincular los conceptos analizados -en ese caso la justicia- con las formas de gobierno. Pues bien, siguiendo la secuencia que nos hemos prefijado, debemos ahora abordar el tema de la constitución en referencia con los regímenes políticos, en especial con la república. Al respecto, debe decirse de entrada que, contrariamente a lo que se cree, no hay una vinculación directa sobre la república y la constitución ya que pueden haber y de hecho han existido repúblicas que no son constitucionales. Es más: los más famosos ejemplos históricos de repúblicas, es decir Esparta, Roma y Venecia, no tuvieron en sí un magno documento escrito que estipulara la superioridad de la ley sobre el poder y mucho menos operaron bajo la división de poderes como hoy la conocemos. En correspondencia, el constitucionalismo no es monopolio de un determinado régimen político sino que puede combinarse con otros diferentes de la república.

Tómese el caso de las grandes monarquías constitucionales como la inglesa. En este renglón nos apegamos a la autorizada opinión de Karl Loewenstein: "Como sistema político, el constitucionalismo abarca diversos tipos de gobierno. Todos ellos se caracterizan por la existencia de diversos detentadores del poder entre los cuales la constitución ha distribuido el ejercicio del poder político." (116)

De aquí que el constitucionalismo pueda combinarse con

(116) Loewenstein, Karl op. cit., p. 89.

diversos tipos de gobiernos. Por ello, antes de pasar al análisis de la república constitucionalista, conviene analizar la monarquía constitucional. Los dos autores partidarios de esa fórmula son Montesquieu y Hegel.

Montesquieu inicia el segundo libro del *Espíritu de las Leyes* presentando su tipología de las formas de gobierno: "Hay tres especies de gobiernos: el Republicano, el Monárquico y el Despótico. Supongo tres definiciones: que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin leyes ni frenos, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos". (117)

Ocupémonos por ahora sólo de la monarquía, la cual inmediatamente evoca a la moderación, es decir, la actuación bajo leyes fijas y preestablecidas. Para Montesquieu, la única monarquía posible es la moderada; la que todos conocemos como monarquía absoluta más bien es catalogada en el despotismo. De su preferencia sobre la monarquía moderada sometida a la ley y por tanto constitucional no hay la menor duda. Titula un capítulo de su obra *De la excelencia del gobierno monárquico*, que comienza con las siguientes palabras: "El gobierno monárquico le lleva una gran ventaja al gobierno despótico. Estando en su naturaleza quiere que el príncipe tenga subordinados varios cuerpos vinculados con la Constitución, el Estado más fijo, la

Constitución más firme, la persona de quienes los gobiernan más asegurada". (118) La sustancia de estas palabras radica en que el gobierno monárquico se contrapone al despotismo por la existencia de cuerpos intermedios, asociaciones o estamentos que amortiguan, por decirlo así, la relación entre quien ostenta el poder y los súbditos.

De esta forma, el poder que se ejerce encuentra obstáculos para llegar directamente a las personas; esos obstáculos en realidad no son negativos, sino barreras para que no se abuse del poder ni se afecte a los particulares.

Este tipo de elementos es necesario para el gobierno moderado. Poco más adelante, sobre el mismo tema, el pensador francés dice: "para fundar un gobierno moderado es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras". (119) Este fragmento no deja lugar a dudas sobre el hecho de que para Montesquieu el gobierno moderado debe también contar con una división horizontal del poder, de modo que sirva como contrapeso y prevención al gobierno arbitrario. Este autor es constante en su observación de que la monarquía debe contar con otras fuerzas que moderen su poder y lo hagan más estable. Sobre el mismo asunto el capítulo cuarto del segundo libro inicia de la siguiente manera: Los poderes intermediarios, subordinados y dependientes constituyen la naturaleza del gobierno monárquico, es decir, de

(118) *Ibidem*, p. 39.

(119) *Ibid*, p. 44. (El subrayado es nuestro).

aquel en que gobierna uno solo por leyes fundamentales. He dicho poderes intermediarios, subordinados y dependientes: en efecto, en la monarquía, el príncipe es la fuente de todo poder político y civil; las leyes fundamentales suponen forzosamente canales intermedios por los cuales corre todo el poder del príncipe. Si no hubiera en el Estado más que la voluntad momentánea y caprichosa de uno solo, no habría nada estable, nada fijo, y por consiguiente no existiría ninguna ley fundamental. (120)

Lo importante aquí es destacar que Montesquieu, con el objeto de garantizar el tan deseado gobierno moderado, reconoce valor jurídico a las asociaciones intermedias, donde luego subordinadas y reconocedoras del poder del príncipe. Además, y he aquí quizá lo más interesante de su planteamiento, advierte que, de no existir esos cuerpos intermedios, difícilmente se podría hablar de una ley fundamental. Así pues, la existencia del constitucionalismo requiere de condiciones sociales específicas como son la concurrencia de esos cuerpos asociativos.

Como ya hemos visto, al lado de la división horizontal, según un criterio que yo llamaría social, existe la división de poderes según una distribución funcional, es decir, legislativo, ejecutivo y judicial, de la que ya hemos hablado. Lo que aquí deseo remarcar es que los dos tipos de divisiones sólo pueden existir y se vinculan a la operatividad de leyes en los diversos grados y niveles de la vida política y social hasta llegar a la ley fundamental que ordena a todas las demás. El temor de

Montesquieu es que las leyes decaigan al fracasar las dos divisiones: una por la desaparición de los cuerpos intermedios que llevaría al despotismo; otra por la aglutinación de los poderes en una sola persona: "los reyes que han querido hacerse absolutos o despóticos, han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas". (121)

Uno de los puntos mejor conocidos cuando se toca a la monarquía constitucional es la íntima relación que existe entre Montesquieu y Hegel en cuanto a la preferencia de esa forma de gobierno. Sobre esta relación un especialista escribe:

El tema de la monarquía constitucional merece alguna consideración... que nos permita precisar mejor la índole de la relación entre Hegel y Montesquieu bajo el doble aspecto de la continuidad y de la diferencia en la continuidad... La constitución monárquica que Hegel describe en los Lineamientos de filosofía del derecho como constitución 'de acuerdo con la razón', se muestra mucho más articulada en la tipología clásica de las formas de gobierno: de la misma manera, la monarquía que Montesquieu presenta como forma de gobierno 'excelente' es una constitución compleja, y precisamente en tal complejidad consiste su rasgo distintivo frente a las otras formas de gobierno. (122)

La sustancia de la observación parece residir en que tanto el francés como el alemán se dieron cuenta que los tiempos modernos apuntaban hacia formas más complejas de organización jurídica y

(121) Ibid., p. 104.

(122) M. Bovero, "La monarquía constitucional: Hegel y Montesquieu" en N. Bobbio, La Teoría de las formas de gobierno, - Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 161.

política y que por tanto era necesario un régimen superior a las llamadas formas simples de gobierno, la monarquía, la aristocracia y la democracia. Si esto ya se anunciaba en Montesquieu que reconocía que para que la ley funcionara, específicamente la constitución, debía existir un cierto orden social y una disposición de las organizaciones sociales que hicieran posible su cumplimiento, en Hegel esto llega a su completa realización al darse cuenta de que el mundo moderno tendría como uno de sus elementos básicos la complejidad de la sociedad civil. Pues bien, el régimen que le parecía más adecuado para regular y conducir este proceso era la monarquía constitucional.

Hegel también admite que la monarquía constitucional tiene como característica la existencia de "cuerpos intermedios". En la llamada Enciclopedia de Heidelberg o, mejor dicho, en una glosa de ella, el autor apunta el siguiente comentario: "Monarquía constitucional la única constitución racional/constitución (a) en grandes estados (b) donde el sistema de la sociedad civil ya se desarrolló". (123)

La racionalidad le viene a la monarquía constitucional de que corresponde a las exigencias de su tiempo. Es la forma de gobierno que corresponde a la disposición de las cosas en ese momento que apuntaba hacia la formación de los grandes Estados territoriales. Sobre esta estimación no deja lugar a dudas el siguiente fragmento de Hegel: "El desenvolvimiento del Estado como monarquía constitucional es la obra del mundo moderno, en el

(123) Citado por N. Bobbio, *op. cit.*, p. 156.

cual la idea sustancial ha adquirido la forma infinita". (124) Esta es la confirmación, según él, de la trayectoria que sigue la historia moderna que apunta hacia la formación y consolidación de la monarquía constitucional.

En síntesis, lo positivo de ese régimen para él reside en que se adecúa a los grandes Estados territoriales, corresponde a la complejidad adquirida por la vida civil moderna, admite y aprovecha la existencia de los llamados cuerpos intermedios y, desde luego, hace suya la división de poderes. Al respecto, en el párrafo dedicado a la monarquía constitucional asienta: "El Estado político se dirime en tres diferencias sustanciales: a) El poder legislativo como el poder de determinar y de instituir lo universal; b) El poder gubernativo, al que concierne la subsunción bajo lo universal de las esferas particulares y de los casos singulares; c) El poder del soberano, que representa el poder de la subjetividad como última decisión de la voluntad -en el cual los distintos poderes son reunidos en una unidad individual que es la culminación y fundamento de la totalidad- es decir, de la monarquía constitucional". (125)

Sin embargo, a pesar de las previsiones de estos autores sobre el advenimiento universal de la monarquía constitucional en los tiempos modernos, la verdad es que ya para la época de Hegel era para muchos evidente que también la república constitucional estaba emergiendo. Allí estaba el ejemplo de los Estados Unidos.

Precisamente en los Estados Unidos surge una poderosa

(124) G.W.F. Hegel, *Filosofía del derecho*, párrafo 273, p. 270.

(125) *Idem*.

corriente de pensamiento republicano. Entre los más destacados autores de esta vertiente encontramos a Hamilton, Madison y Jay, es decir, a los autores de los artículos del famoso y polémico libro *El Federalista*. Para estos pensadores, la república se caracteriza por contar con un régimen representativo que se puede aplicar a estados de grandes dimensiones. A este régimen le atribuyeron otra bondad: la de escoger a un grupo de ciudadanos para discernir lo que mejor convenía a la comunidad. En decir, lo positivo del régimen republicano es que se pueden escoger en él a los mejores. En las grandes repúblicas, juzgaban, es mucho más fácil que los elegidos puedan pensar por el interés general y no por el particular de los grupos o de los condados.

Esto no quiere decir que en las repúblicas no pueda existir el pluralismo; de hecho, en ellas aparecen muchos y muy diversos intereses y partidos que son los que le dan vida y dinamismo a la vida política: "Ampliad la esfera de acción y admitiréis una mayor variedad de partidos y de intereses; haréis menos probable que una mayoría del total tenga motivo para usurpar los derechos de los demás ciudadanos; y si ese motivo existe, les será más difícil a todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza, y obrar de concierto". (126)

Los federalistas pusieron mucha atención en la organización del pueblo en grupos, asociaciones y partidos porque precisamente sostenían que la república se sustentaba en el poder del pueblo. De allí su famosa definición del gobierno republicano: "podemos

(126) A. Hamilton, S. Madison, J. Jay, *El Federalista*, Fondo de --
Cultura Económica, México, 1982, p. 40.

definir una república, o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un periodo limitado o mientras observen buena conducta". (127)

Ellos concibían a la república como un gobierno derivado de la soberanía popular que organizaba los poderes del Estado, es decir, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, de acuerdo con la constitución. La mayor parte del texto que recopila los ensayos de los tres autores está dedicado al debate sobre la forma de la constitución y cómo debe disponerse para que haya una sana convivencia entre los tres poderes. Además, y esto fue causa de largas discusiones, se debatía la manera en la que esos poderes entraban en relación con los diversos niveles de gobierno, dado que la propuesta de ellos no era simplemente la república constitucional sino también la república federal.

Como se aprecia, la tarea no era nada sencilla puesto que tenían que llevar a cabo la instauración de un régimen que hasta entonces no se conocía, la república constitucional y, por añadidura, federalista. En general, se decía que para los grandes Estados sólo podía utilizarse la monarquía ya que las repúblicas más bien se adaptaban a los pequeños Estados. Esto había hecho que Hegel, precisamente, dijera que las repúblicas pertenecían a los pequeños Estados de antaño mientras que las monarquías eran los regímenes de la modernidad. Sin embargo, para Hamilton, Jay y Madison, la república podía aplicarse a la modernidad porque

(127) Ibidem. p. 159.

podía combinarse con el sistema confederado, es decir, con la unión de varias repúblicas. Criticando a quienes habían malinterpretado a Montesquieu sobre esto asunto, Hamilton observa que: "Tan lejos se hallan las observaciones de Montesquieu de oponerse a la unión general de los Estados, que se ocupa explícitamente de la República Confederada como medio de extender la esfera del gobierno popular, y de conciliar las ventajas de la monarquía con las de la república". (128) Para reforzar su argumentación trae a colación al propio Montesquieu, quien dejó escrito:

Es muy probable que la humanidad se habría visto finalmente obligada a vivir siempre sometida al gobierno de una sola persona, de no haber inventado una especie de Constitución que tiene todas las ventajas internas del gobierno republicano junto a la fuerza externa del monárquico. Me refiero a la República Confederada. (129)

Es evidente entonces que Montesquieu sí se percató de que las monarquías iban a compartir (y luego a ceder terreno) su vigencia con las repúblicas confederadas. Hamilton, no por casualidad, se apoyó en esa lúcida observación. Aunque extensa, vale la pena presentar en su totalidad la definición de República Confederada que da uno de los federalistas:

Se puede definir a la República Confederada sencillamente como "una reunión de sociedades" o como la asociación de dos o más

(128) Ibid. p. 34.

(129) Idem. La cita de Montesquieu proviene del *Espíritu de las leyes*, libro IX, cap. I.

estados en uno solo. La amplitud, modalidades y objetos de la autoridad federal, son puramente discrecionales. Mientras subsista la organización separada de cada uno de los miembros; mientras exista, la necesidad constitucional, para fines locales, aunque se encuentre perfectamente subordinada a la autoridad general de la unión, seguirá siendo, tanto de derecho como en teoría una asociación de estados o sea una confederación. La constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano. Esto corresponde por completo con la noción del gobierno federal, y con todas las denotaciones raciales de estos términos. (130)

Aquí estan contenidos los elementos definitorios del moderno sistema republicano federal. Este sistema opera bajo el criterio de la asociación de Estados. En tal virtud, la representación política ya no sólo tomará en cuenta a los ciudadanos sino también a los Estados asociados (el senado). Esta innovación deriva del hecho de que en el marco jurídico y político aparecen las entidades federativas como entes sujetos de derechos y obligaciones .

Constatamos, en ese sentido, el vínculo que hay entre el sistema representativo y la división territorial para configurar las repúblicas federales modernas.

3.3 Constitucionalismo y federalismo.

El constitucionalismo es una corriente del pensamiento liberal que surge con la Revolución Francesa y que fue continuada por los fundadores del Derecho Constitucional en el siglo XIX. Al considerar que la Constitución escrita es la mejor garantía para la salvaguarda de los Derechos del Hombre, su raíz se encuentra en el texto del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que expresa: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución". (131) Mario de la Cueva afirma que "las constituciones y el derecho constitucional de los años finales del siglo XVIII y de los primeros del siglo XIX, se caracterizan por ser el ordenamiento jurídico de la democracia individualista y liberal, esto es, son un derecho al servicio de la igualdad y de la libertad que proclamaron los juristas y los filósofos del siglo del Iluminismo, o lo que es igual, pretendieron ser un derecho al servicio del hombre, origen, centro y finalidad, a su vez, de toda vida social". (132) Por ello, el constitucionalismo como concepción política y jurídica del Estado elevó el derecho sobre el poder, con la finalidad de garantizar la igualdad y la

(131) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 18a. edición, 1981, p. 210.

(132) Cueva Mario de la. "La Constitución del 5 de Febrero de 1957" en El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1957, tomo II, p. 1221.

libertad de los individuos.

Actualmente se considera al constitucionalismo como una técnica de la libertad, o sea que "es la técnica jurídica a través de la cual se les asegura a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos individuales y, al mismo tiempo, el estado es colocado en la posición de no poderlos violar". (133)

Se ha afirmado que el constitucionalismo consiste en la división del poder, "de manera de impedir cualquier arbitrio". (134) Dentro de la técnica constitucional aparecen dos maneras de dividir al poder: la primera es de tipo horizontal, la conocida división de poderes, y la segunda es de tipo vertical, el régimen federal.

3.3.1 Origen del federalismo moderno.

El federalismo moderno surge en los Estados Unidos de Norteamérica. Desde su fundación en el transcurso del siglo XVII y principios del siglo XVIII, las trece colonias inglesas en América establecidas en el litoral del Atlántico Norte tuvieron gobiernos propios, si bien subordinados a la corona inglesa. Además, y de acuerdo con las cartas concesión que las compañías colonizadoras otorgaban a los colonos ingleses, se les autorizaba a participar en el gobierno particular de cada colonia.

(133) Bobbio Norberto y Nicola Matteucci, Diccionario de Política. México, Siglo XXI, 1a. edición en español, 1981, Tomo I, p. 389.

(134) *Ibidem*.

Desde 1754 hubo intentos de unificación de varias colonias. En ese año se reunieron en Albany los representantes de las asambleas de siete colonias, quienes integraron un congreso que discutió y aprobó un Plan de Unión de Albany elaborado por Benjamín Franklin. El Plan proponía la creación de un gobierno general en Norteamérica que incluyera a once colonias, en el cual cada una conservara la constitución que la regía para atender los asuntos locales. El gobierno general estaría integrado por un Presidente General "designado y apoyado" por la Corona inglesa y por un Gran Consejo elegido por los representantes de los pueblos de las diversas colonias, reunidos en asambleas. Dicho gobierno general resolvería los asuntos de interés común. Este Plan fué rechazado por las asambleas coloniales que no aceptaban ceder, ni siquiera parcialmente, la facultad de fijar impuestos.

A partir de 1764, el Parlamento Inglés expidió varias leyes que gravaban el comercio colonial. Esas leyes provocaron una fuerte oposición en las colonias ya que éstas no elegían representantes a la Cámara de los Comunes. "Por lo tanto, los colonos rechazaban en su calidad de ingleses (tal como lo habían hecho los ingleses desde la Carta Magna) los impuestos en cuya fijación no había participado". (135)

En 1744, a instancias de Virginia, se reunió en Filadelfia el primer Congreso Continental integrado por representantes de doce colonias, en este Congreso se discutió el proyecto de Peyton Randolph, más tímido que el anterior de Franklin. No se llegó empero a nada en concreto respecto al federalismo.

El segundo Congreso Continental se reunió también en Filadelfia a partir del 10 de mayo de 1775, dirigió la guerra de independencia contra Inglaterra que comenzó con la batalla de Lexington, cercana a Boston, en la primavera de 1775, y se prolongó a lo largo de seis años hasta la toma de Yorktown en octubre de 1781. El 4 de julio de 1776, el Congreso Continental formuló la Declaración de Independencia que Inglaterra reconoció por el Tratado de París de 1783.

Los representantes de los nuevos Estados independientes reunidos en el segundo Congreso Continental aprobaron, en noviembre de 1777, los "Artículos de la Confederación y Unión Perpetua" que jurídicamente son un tratado de confederación que establece entre los Estados lazos de carácter internacional, pues "cada Estado conservará su soberanía, libertad e independencia, así como todo poder, jurisdicción y derecho, que no hayan sido expresamente delegados por esta Confederación a los Estados Unidos, reunidos en Congreso" (Art. 2).

La Confederación adoptó el nombre de "Estados Unidos de América" (Art. 1).

El único órgano de la Confederación fué el Congreso de los Estados Unidos, es decir, una asamblea de diplomáticos en la cual cada Estado estaba representado por una delegación de dos a siete miembros, contando cada Estado con un solo voto.

La representación diplomática ante las otras potencias estaba reservada a la Confederación. Sin embargo, los Estados miembros podían enviar o recibir embajadores con la autorización del Congreso.

Las finanzas de la Confederación fueron débiles: pues se reducían a los impuestos cubiertos por las personas, pero por contribuciones "en proporción al valor de todas las tierras que haya en cada uno de ellos (de los Estados), cedidas o traspanadas a cualquier persona; debiendo entenderse que esas tierras y los edificios y mejoras contenidos en ellas serán valuados conforme a las disposiciones que oportunamente determine y señale el Congreso de los Estados Unidos. Los impuestos que se destinan a cubrir esa proporción se decretarán y recaudarán por orden y autoridad de las Legislaturas de los diversos Estados, dentro del tiempo convenido por el Congreso de los Estados Unidos" (Art. 8). (136)

De lo anterior resulta fácil comprender que ese tratado confederal contenía dos grandes debilidades: primera no establecía ningún órgano ejecutivo y, segunda, los recursos financieros eran insuficientes.

Después de la ratificación por parte de los Estados, "Los Artículos de Confederación y Unión Perpetua" entraron en vigor en 1781.

Tras el fracaso de la Confederación, se reunió en Filadelfia en mayo de 1787, una Convención federal con el fin de modificar los artículos que establecían la Confederación. Dentro de la Convención de Filadelfia los Estados grandes presentaron el Plan de Virginia redactado por Edmund Randolph, en el que se proponía

(136) Morris Richard, B., Documentos Fundamentales de la Historia de los Estados Unidos de Norteamérica. México, Ed. LIMUSA, 1a. reimpresión, 1986, pp. 49 y 50.

un gobierno nacional separado en tres poderes. El Poder Legislativo estaría dividido en dos cámaras, cuyos miembros serían designados en proporción a los habitantes de cada Estado miembro, y con facultades para legislar en todas las materias que no fueran competencia de los Estados.

Los Estados pequeños presentaron, a su vez, el Plan de Nueva Jersey elaborado por William Paterson que proponía depositar al Poder Legislativo en una cámara única integrada por igual número de representantes por cada Estado. Este Plan establecía la supremacía del derecho federal expedido de conformidad con la Constitución Federal. La nulidad de las leyes de los Estados miembros que fueran contrarias a la Constitución y la competencia de los tribunales para declarar esa nulidad.

Los Estados pequeños no aceptaron el Plan de Virginia porque los Estados grandes tendrían mayor número de votos en el Poder Legislativo; a su vez, los Estados grandes no aceptaron el Plan de Nueva Jersey porque, al tener igualdad de votos cada Estado, el mayor número de Estados pequeños decidiría el destino de los Estados grandes.

Para resolver el asunto se integró una comisión formada por un representante de cada Estado, la que presentó un tercer plan, denominado Transacción de Connecticut en el que se conciliaban los intereses de los dos grupos de Estados.

El tercer plan propuso un Poder Legislativo bicameral, en el cual una Cámara se integraría con representantes electos en proporción a la población de cada Estado, y que representaba directamente al pueblo; la segunda Cámara Legislativa, el Senado,

se integraría por un número igual de representantes de cada Estado. Esta Cámara representaría a las Entidades Federativas. Ahora bien, para reformar la Constitución Federal se proponía la aprobación de las Legislaturas de los Estados o de las convenciones de los mismos Estados.

La Constitución no aprobó el 17 de septiembre de 1787, se ratificó por la mayoría de los Estados durante 1788 y entró en vigor el 10. de enero de 1789.

Las Convenciones de cinco Estados reunidas para la ratificación habían insistido en la necesidad de introducir reformas inmediatas a la Constitución. En el primer Congreso, James Madison, que posteriormente sería el cuarto presidente de los Estados Unidos, propuso doce enmiendas a la Constitución de las cuales los Estados únicamente ratificaron las diez que integraron la Declaración de Derechos que se incorporó a la Constitución el 15 de diciembre de 1791.

En El Federalista, cuyos artículos periodísticos buscaban inclinar a los ciudadanos del Estado de Nueva York a ratificar la Constitución Federal, se plantea el original pensamiento de los primeros intérpretes de la Constitución en el sentido de que los Estados conservarían todas las facultades de que disponían antes y que no fueron delegadas de manera exclusiva a la Federación por la Constitución de Filadelfia. Esta tesis se incorporó a la enmienda décima integrada a la Constitución de 1791 que expresa: "Las facultades que la Constitución no delega en los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservadas a los Estados respectivamente, o al pueblo". (137)

(137) Morris, Richard, B., *op. cit.*, p. 102.

La Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, con únicamente 21 enmiendas, permanece en vigor después de más de dos siglos. Es la constitución vigente más antigua del mundo.

3.3.2 El Federalismo en México.

Diversos autores de Derecho Constitucional han considerado que México adoptó el federalismo como forma de organización porque durante los últimos años del virreinato de la Nueva España las provincias en las que se dividía gozaban de cierta autonomía gubernativa. (138)

a) Génesis del Federalismo en México.

A partir del 2 de mayo de 1808 en que el pueblo español inició la guerra de independencia en contra del rey José Bonaparte y de las tropas francesas que ocupaban España, en la mayoría de las ciudades españolas se crearon juntas gubernativas jefaturadas por la de Sevilla.

A esta se le denominó la Suprema Junta Gubernativa del Reino, la cual convocó a las Cortes Generales y Extraordinarias que, en ejercicio de la soberanía que radicaba en el pueblo, deberían expedir una constitución que limitara a la monarquía española. Las Cortes comenzaron a sesionar en la isla de León el 24 de

(138) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, -

Porrúa, 1a. Edición, 1973, pp. 478-485. Y Carpizo, Jorge. "Sistema Federal Mexicano". en Estudios Constitucionales. México, UNAM, 1a. ed., 1980, pp. 88-90.

septiembre de 1810 y en febrero de 1811 se convocó a elecciones de diputados en las Colonias de América con el fin de que las Cortes se integraran con representantes de todo el Imperio Español. Por parte de la Nueva España concurren diecisiete diputados, destacándose Miguel Ramos Arizpe y José María Guridi y Alcocer. Las Cortes Españolas promulgaron el 19 de marzo de 1812 la Constitución de Cádiz, cuyo artículo 10 se refería a las provincias americanas dentro del "territorio de las Españas" e incluía a: "Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán. Guatemala, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente...".

La Constitución de Cádiz, en el capítulo II del título VI, trataba del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales. Según el artículo 324 el gobierno de las provincias residiría en un jefe superior, nombrado por el rey en cada una de ellas. El artículo 325 señalaba que "en cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior". Esta diputación se compondría del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en votación indirecta en tres grados. Esta nueva forma de gobierno suprimió la figura del virrey. "El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en la que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la ciudad de México de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las

demás". (139)

El artículo 335 enumeraba las facultades de las diputaciones provinciales. Entre otras estaban: 1) "Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia"; 2) "Velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas..." 3) "Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde correspondan los haya,..." 4) "Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiere esperar la resolución de las Cortes podrá la diputación con expreso ascenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes..."; y 5) "Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos

(139) Cfr. Cueva, Mario de la. "La Constitución de 5 de febrero de 1857". El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX, México. UNAM, 1957, Tomo II, pp. 1238-1240.

Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. México, Fondo de Cultura Económica, Tomo I, "Los Orígenes", 2a. reimpresión, 1982, pp. 359, 372 y 373.

Benson, Nettie Lee. La diputación provincial y el federalismo mexicano. México, El Colegio de México, 1955, p. 20.

ramos".

En octubre de 1812, se inauguró la Junta Preparatoria Electoral de la primera diputación provincial que fue la de Mérida, con jurisdicción sobre la península de Yucatán y la provincia de Tabasco. En 1813 se estableció la diputación provincial de la Nueva Galicia. La tercera diputación provincial fue la de las Provincias Internas de Oriente con capital en Monterrey. La diputación provincial de la Nueva España fue constituida en julio de 1814; sin embargo, en agosto siguiente se recibió en México el Real Decreto que abrogó la Constitución de Cádiz y todas las actas de las Cortes desde 1810.

En esta época se reconocían como provincias, en el reino de la Nueva Galicia a Guadalajara y Zacatecas; en las Provincias Internas de Oriente a Nueva Santander (Tamaulipas), Nuevo León, Coahuila y Texas, en las Provincias Internas de Occidente a Sonora, Sinaloa, Durango, Chihuahua, Nuevo México y las Californias, en San Luis Potosí a la provincia del mismo nombre y a Guanajuato, en Guatemala principalmente a Chiapas y Guatemala, en la Nueva España a Oaxaca, Puebla, México, Michoacán, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro, en Yucatán, a Yucatán, Campeche y Tabasco. (140)

El caudillo insurgente José María Morelos y Pavón, "quería una nación independiente, separada del tronco español, con una organización que expresara el pensamiento político del siglo XVIII, que era el ideal libertario de la época...", (141) para

(140) Benson, Nettie Lee, op. cit., pp. 38-40.

(141) Cueva, Mario de la, op. cit., p. 1231.

ésto convocó y reunió el 14 de septiembre de 1813, al primer Congreso Constituyente Mexicano, que se denominó Congreso de Anáhuac. Esta asamblea aprobó el 6 de noviembre de 1813 la "Declaración Solemne de la Independencia de la América Septentrional" que estableció: "La América Septentrional ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado: que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español...".

El 22 de octubre de 1814, en Apatzingán, el Congreso de Anahuac sancionó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", conocido como Constitución de Apatzingán. Este documento se dividió en dos partes, la primera titulada "Principios o Elementos Constitucionales" y la segunda denominada "Forma de Gobierno". El artículo 42 enumeró a las provincias y el artículo 43 determinó: "Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni enajenarse en todo o en parte".

En España, la rebelión de los generales Rafael del Riego y Antonio Quiroga obligó a Fernando VII a restablecer la vigencia de la Constitución de Cádiz el 7 de marzo de 1820, por lo que en la Nueva España se restablecieron las diputaciones provinciales creadas en 1813 y 1814 y se establecieron otras como la de Valladolid, que comprendió a Michoacán y Guanajuato.

Ante el restablecimiento de la vigencia de la Constitución de Cádiz, españoles importantes de México celebraron reuniones en el templo de La Profesa para independizar a la Nueva España, abrogando la constitución española y conservando estos territorios para el rey Fernando VII. El fundamento del plan consistía en que el Rey de España había sido obligado a jurar la

Constitución y que la orden de restablecer la vigencia de la misma en México no debía ser obedecida, que este país debía ser gobernado por el virrey conforme a las leyes de Indias. El general Agustín de Iturbide, que había participado en las juntas de La Profesa, fue designado por el virrey para dirigir la campaña del sur contra los insurgentes comandados por el general Vicente Guerrero.

Iturbide elaboró el plan de independencia conocido como Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, y se dirigió al general Vicente Guerrero, a los jefes realistas, al virrey, a las Cortes, al Rey y a los obispos. Con la adhesión de Guerrero y los demás caudillos insurgentes, la de los militares criollos realistas, los demás jefes españoles hubieron de colaborar o rendirse. (142)

El Plan de Iguala establecía un Imperio Mexicano, unitario, limitado por una constitución que elaborarían las Cortes mexicanas. Este plan no alude a las diputaciones provinciales ni tampoco a las provincias de la Nueva España.

Juan O'Donojú, nombrado jefe político superior y capitán general de la Nueva España por las Cortes de Madrid, llegó al Puerto de Veracruz el 30 de julio de 1821 y se encontró frente al hecho consumado de la independencia de México. Pensando conservar a México para la Corona Española, el 24 de agosto de 1821 firmó con Agustín de Iturbide los Tratados de Córdoba, donde reconocía en nombre de España la independencia de México y estipulaba las bases de organización del nuevo imperio. La nación mexicana sería

(142) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-*

1979. México. Porrúa, 9a. Edición, 1980, p. 109.

soberana e independiente y se llamaría en lo sucesivo imperio mexicano, gobernado por una monarquía constitucional. El artículo 2o. de los Tratados de Córdoba señalaba la lista de miembros de la Corona Española encabezados por el rey de España, que eran llamados a ocupar el trono mexicano. En el caso de que ninguno aceptara sería llamado a reinar, "el que las Cortes del imperio designaren". Esta disposición preparó el camino para la designación de un emperador criollo.

Los Tratados de Córdoba crearon una Junta Provisional Gubernativa de la que formó parte O'Donojú, la cual tendría un presidente y nombraría una regencia que desempeñaría el poder ejecutivo. La regencia convocaría a la elección de diputados a las Cortes de conformidad con lo que determinara la Junta Provisional Gubernativa. Las Cortes tomaron el nombre de Congreso Constituyente que se instaló el 24 de febrero de 1822.

Las Cortes españolas negaron legitimidad a los Tratados de Córdoba en razón de que, según se decía, O'Donojú carecía de facultades para pactarlo. La presión del ejército y el apoyo de algunos sectores de la población obligaron al Congreso Constituyente en mayo de 1822, a designar a Agustín de Iturbide como primer emperador de México.

Rápidamente entraron en conflicto el Congreso Constituyente e Iturbide, y éste lo disolvió, nombrando el 31 de octubre de 1822 una Junta Nacional Instituyente que atendiera lo más necesario y convocara a un nuevo congreso constituyente. La Junta Nacional Instituyente aprobó el "Reglamento Político Provisional del Imperio" formulado por Iturbide. El Reglamento contiene un

catálogo de derechos del hombre, establece la división de poderes, y mantiene a las diputaciones provinciales con las atribuciones que en ese momento tenían. En la capital de cada provincia habría un jefe político superior, nombrado por el emperador y que tendría que tratar los asuntos de la provincia con el Ministerio del Interior. Este Reglamento abrogó la Constitución de Cádiz.

El general Antonio López de Santa Anna, antiguo militar realista, se sublevó en Veracruz contra Iturbide y proclamó un plan en favor de la República. Iturbide envió a combatirlo al general Robávarri, pero ante la imposibilidad de ocupar la plaza, éste celebró con Santa Anna el Plan de Casa Mata, que "reconocía en apariencia la autoridad del emperador y exigía la pronta reunión de nuevas Cortes, bajo la salvaguarda del ejército libertador". (143)

Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria se levantaron en armas y todo el ejército en el país se unió al nuevo Plan. Iturbide reinstaló al Congreso y el 19 de marzo de 1823 le envió su abdicación. El 8 de abril el Congreso consideró que "no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación. Declaró igualmente nula la concepción hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Por decreto de la misma fecha declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el Decreto de 24 de febrero de 1822, quedando la nación en absoluta

(143) Sierra, Justo. Evolución Política del Pueblo Mexicano. México, la edición, Fondo de Cultura Económica, 1950, p. 133.

libertad para constituirse como lo acomode". (144)

Al conocerse el Plan de Casa Mata, varias provincias, entre ellas Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán se adherieron a él por medio de sus diputaciones. "Esta circunstancia revela la conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal". (145)

En 1823 existían 23 diputaciones provinciales, cuyas circunscripciones son la base de la actual división territorial de México.

Mientras tanto el Congreso reinstalado discutía si convocaba a elegir un nuevo constituyente o conservaba ese carácter para organizar políticamente a la nación, las provincias, entre ellas Guadalajara, se pronunciaban por el sistema federal, proclamando su soberanía en lo referente a su régimen interior.

En un plan gubernativo provisional de 16 de junio de 1823, la provincia de Guadalajara adoptó el nombre de "Estado Libre de Jalisco". Estableció su territorio en los veintiocho distritos que formaban la intendencia y declaró: "El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano, dentro de sí mismo, y no reconocerá relación con los otros Estados distinta de la hermandad y confederación". La actitud de la provincia de Guadalajara fue seguida por las provincias de Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y México que se autodeclararon Estados, antes de la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación

(144) Tena Ramírez, Felipe, *Leyes*, p. 122.

(145) Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 566.

Mexicana del 31 de enero de 1824.

El primer Congreso Constituyente, reinstalado en sus funciones, fue presionado por las provincias para convocar a un segundo constituyente y para el establecimiento de un régimen federal. El 12 de junio de 1823 emitió el "Voto del Congreso por la forma de la República Federal" que expresaba: "El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado en forma convocatoria para el nuevo Congreso que constituya a la nación.- junio 12 de 1823". (146)

Mario de la Cueva opina sobre este Voto: "Cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció el Voto por la forma federal de la República, de 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. Aquel Voto es la aceptación de un hecho consumado, concurriendo la circunstancia de que las provincias ya no se conformaban con un simple Voto, sino que exigían la convocación de un segundo congreso constituyente, que fuera una representación auténtica de la nación, desligado de los problemas de la monarquía y apto para reorganizar al país dentro de un sistema federal". (147)

La adopción del federalismo mantuvo la unión de las provincias mexicanas y evitó su disgregación, pues ya se habían separado las

(146) Reyes Heróles, Jesús, op. cit., Tomo I "Los Orígenes", p. 382.

(147) Cueva, Mario de la, op. cit., p. 1239.

provincias que integraron la capitania general de Guatemala, estando pendiente la provincia de Chiapas. "El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad". (148)

El 28 de julio de 1823 se publicó "El Pacto Federal del Anáhuac", obra del diputado constituyente Prisciliano Sánchez, quien sería el primer gobernador constitucional de Jalisco. En este folleto se expuso con toda claridad la idea federal. En él se establecen las facultades básicas de los tres poderes de la unión y la condición particular de los estados miembros. En la última parte de esta obra, Prisciliano Sánchez presenta las indicaciones previas al Pacto Federal y las bases para elaborar la constitución federal y las constituciones de cada uno de los estados miembros. Reyes Heróles considera que Prisciliano Sánchez fue influenciado en su concepción del federalismo por otro pensador jalisciense, Francisco Severo Maldonado, quien publicó en 1821 el "Contrato de asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac". (149)

El segundo Congreso Constituyente inauguró sus sesiones el 7 de noviembre de 1823. La comisión de constitución presentó el 20 de noviembre el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación, que fue discutida del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824 en que fue aprobada con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana". Este Documento, en su artículo 5o., adoptó "para su gobierno la forma de república representativa popular

(148) Cueva, Mario de la, op. cit., p. 1240.

(149) Reyes Heróles, Jesús, op. cit., Tomo I "Los Orígenes", p.421.

federal"; en el 6o. señaló que la federación se integraba por "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior". En el artículo 7o. enumeró los Estados que integraban la federación.

Los últimos artículos del Acta Constitutiva imponían a los estados la obligación de organizar sus respectivos gobiernos bajo el principio de la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. El artículo 24 establecía que las constituciones locales no podrían oponerse al Acta Constitutiva ni a la futura constitución federal, por lo que podrían sancionarse hasta la publicación de esta última.

Felipe Tena Ramírez considera que fué el Acta Constitutiva la que consignó "la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados". Más adelante agrega que, "en lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados". (150)

Previo a la aprobación del Acta Constitutiva, el Congreso Constituyente reemplazó la denominación de provincias por la de estados, por una ley del 8 de enero de 1824: la "Ley para establecer las Legislaturas Constituyentes Particulares en las Provincias que han sido declaradas estados de la Federación y que no las tienen establecidas".

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 no comenzó a discutir el 1o. de abril y se firmó el 4 de octubre de 1824. El artículo 4o. indicó que México

adoptaba el sistema federal y el artículo 5o. enumeró a los Estados que integraban la federación.

El artículo 6o. consagró la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. El Poder Legislativo se depositó en un Congreso General dividido en dos Cámaras. La Cámara de Diputados, quedaba integrada por representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados en proporción a la población de éstos, un diputado por cada ochenta mil habitantes, o fracción que pasara de cuarenta mil habitantes; el Estado que no tuviera esa población, elegiría un diputado.

La segunda Cámara era el Senado, compuesto por dos senadores por cada Estado elegidos por las respectivas legislaturas locales. Se renovaría por mitad cada dos años.

El Poder Ejecutivo se depositaba en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo por las legislaturas de los Estados; éstos elegían por mayoría absoluta de votos a dos personas, de las cuales una por lo menos no sería vecina del Estado. Remitía los votos al Congreso y la Cámara de Diputados calificaba las elecciones; la persona que reuniese la mayoría absoluta de votos sería el presidente y el que le siguiese en votación sería el vicepresidente. El período presidencial era de cuatro años y el presidente podía ser reelecto pasados cuatro años de haber terminado sus funciones.

El vicepresidente reemplazaba al presidente en caso de imposibilidad "física o moral" de éste.

El Poder Judicial de la Federación se depositaba en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en

Juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia se componía de once ministros, distribuidos en tres salas, y de un fiscal; estos eran elegidos por las legislaturas locales y gozaban de inamovilidad.

Los generales Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo fueron elegidos presidente y vicepresidente respectivamente y asumieron su cargo el 10 de octubre de 1824.

Al finalizar el gobierno de Guadalupe Victoria, la mayoría de las legislaturas de los Estados votó por el general Manuel Gómez Pedraza. Sin embargo, Lorenzo de Zavala organizó la rebelión de la Acordada acaudillada por los generales Vicente Guerrero y José María Lobato. La Cámara de Diputados, violando el voto de las legislaturas locales, anuló la elección de Gómez Pedraza y nombró como presidente a Vicente Guerrero y como vicepresidente al general Anastasio Bustamante, quien se sublevó contra el presidente. A principios de 1830, el Congreso declaró a Guerrero inhábil moralmente para gobernar. En 1832, Santa Anna se sublevó contra Bustamante enarbolando una bandera legal, la asunción de la presidencia por Gómez Pedraza, quien fue presidente por unos cuantos meses. La tercera elección que efectuaron las legislaturas locales favorecieron a Santa Anna para presidente y al doctor Valentín Gómez Farías para vicepresidente. Este ocupó la presidencia por licencia que obtuvo Santa Anna. Gómez Farías hizo algunas reformas liberales que afectaron a las clases privilegiadas que llamaron a Santa Anna a ejercer la presidencia. Santa Anna derogó las reformas de Gómez Farías y lo desterró.

b) **Constituciones Centralistas.**

El artículo 166 de la Constitución Federal de 1824 establecía que las legislaturas de los Estados podían proponer reformas a dicha Constitución y al Acta Constitutiva de la Federación, pero que el Congreso General conocería esas reformas hasta el año de 1830.

El artículo 171 de la propia Constitución determinó la irreformabilidad de lo que se consideraron principios fundamentales y que fueron: "la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados".

El 9 de septiembre de 1835, el Congreso Federal se declaró investido de amplias facultades, "... aún para variar la forma de gobierno y constituirlo de nuevo". Fue por ello que el Congreso se convirtió de órgano constituido en órgano constituyente, dando un golpe de estado parlamentario. El Congreso expidió en octubre de 1835 las "Bases para la nueva Constitución" que dió fin al sistema federal. Se expidieron siete leyes constitucionales, la primera en diciembre de 1835 y las restantes seis en diciembre de 1836, documentos que son conocidos como "Constitución de 1836". Esa legislación sirvió de pretexto para la sublevación de los colonos de Texas y la separación de este territorio de la República Mexicana.

La Constitución centralista de 1836 conservó aspectos de descentralización política, los antiguos "Estados", convertidos en "Departamentos", podían elegir a un diputado cuando su

población no llegase a ochenta mil habitantes; las Juntas Departamentales estaban investidas de facultades gubernativas respecto de su régimen interno. Tenían iniciativa de leyes ante el Congreso General "relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones (reformas) constitucionales".

Entre otras funciones, las Juntas Departamentales elegían al Presidente de la República de la terna que les enviaba la Cámara de Diputados, misma que se integraba de las ternas que a su vez formaba el Presidente de la República en junta del Consejo y Ministros, el Senado y la Suprema Corte de Justicia. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia eran elegidos en un procedimiento similar al del Presidente de la República. Las Juntas Departamentales también intervenían en la elección de los Senadores.

El Gobernador del Departamento era nombrado por el Gobierno General, a propuesta interna de la respectiva Junta Departamental.

Después de varios años de rebeliones, el 8 de agosto de 1841 el general Mariano Paredes y Arrillaga derrocó al Presidente Anastasio Bustamante y, de acuerdo con las bases de Tacubaya, se convocó a un nuevo congreso constituyente que comenzó a sesionar en junio de 1842. Se presentaron tres proyectos de constitución, el de la mayoría que conservaba la república centralista, el de la minoría de carácter federal, y el tercero que pretendió ser una fórmula de transacción y que conservaba el sistema centralista. El Congreso Constituyente no pudo continuar con sus tareas ya que, por sus tendencias liberales, fue disuelto en

diciembre de 1842 por el Presidente Nicolás Bravo. Este nombró una Junta de Notables encargada de expedir las bases para organizar a la nación.

"Las Bases de Organización Política de la República Mexicana", elaboradas por la Junta de Notables, fueron sancionadas por Santa Anna, nuevamente presidente de la República el 12 de Junio de 1843. Estas Bases Constitucionales conservaron la organización centralista de la República. Los Departamentos tenían sendas Asambleas Departamentales que participaban en la elección del presidente de la República, de los Senadores y de los miembros de la Suprema Corte de Justicia; también proponían al presidente de la República una terna para la designación del Gobernador del Departamento. Generalmente, tenían el derecho de iniciativa de ley ante el Congreso General.

c) Regreso al Federalismo y Último Centralismo.

En agosto de 1846 estalló el pronunciamiento de la Ciudadela, dirigido por el general Mariano Salas. El General Salas desconoció al régimen central, convocó a un nuevo congreso constituyente y llamó a Santa Anna para que encabezara el movimiento.

El Congreso Constituyente se instaló en diciembre de 1846 y designó presidente a Santa Anna y vicepresidente a Gómez Farias. El 10 de febrero de 1847, el Congreso restauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824. Para ese entonces avanzaba en el país la invasión del ejército estadounidense.

La Constitución Federal de 1824 fue modificada por el Acta de Reformas aprobada el 18 de mayo de 1847. Los autores del Acta regresaron al principio del sufragio universal y remitieron a la elaboración de una ley para proteger los derechos del hombre que la Constitución de 1824 reconocía. Para evitar los conflictos políticos, se suprimió la vicepresidencia. Además, el Acta introdujo en el ámbito federal dos sistemas de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes legislativo y ejecutivo: el primero, establecido en los artículos 22 y 23, fue un control político, respecto de las leyes tanto federales como locales; el segundo, fue un control jurisdiccional contenido en el artículo 25, que otorgó a los habitantes del país una acción ante los tribunales federales para lograr el respeto de los derechos del hombre a través del juicio de amparo. El Acta concedió al Distrito Federal el derecho de elegir a dos senadores.

Después de la tragedia nacional por la derrota del ejército mexicano ante el invasor estadounidense y la pérdida de la mitad del territorio nacional por el Tratado de Guadalupe-Hidalgo del 2 de febrero de 1848, se sucedieron en la presidencia, Manuel de la Peña y Peña, José Joaquín de Herrera y Mariano Arista.

En 1853 estalló en Guadalajara otra rebelión bajo el Plan del Hospicio y luego de dos presidentes interinos, Santa Anna volvió a la presidencia por el voto de 18 Estados y territorios. El gabinete de Santa Anna fue conservador y jefaturado por Lucas Alamán, quien elaboró las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución". El documento declaró en receso a las legislaturas de los Estados y,

paulatinamente, otros actos de Santa Anna abolieron el régimen federal. Con la desintegración del gabinete conservador aumentó la dictadura personal de Santa Anna.

d) Adopción definitiva del Federalismo.

El 1o. de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal expidió el Plan de Ayutla que declaraba que cesaba al general Santa Anna en el ejercicio del poder público. El Plan fué reformado en Acapulco el 11 de ese mes por el coronel Ignacio Comonfort.

El 9 de agosto de 1855, Santa Anna abandonó el poder, la revolución triunfante nombró presidente interino al general Juan Alvarez, veterano de la guerra de Independencia, quien estableció su gobierno en Cuernavaca. Alvarez lanzó la convocatoria para las elecciones del que habría de ser el último Congreso Constituyente del siglo XIX. Las sesiones del Congreso se inauguraron el 18 de febrero de 1856, con la presencia del presidente Comonfort, quien substituyó al general Alvarez en la Presidencia de la República.

Mario de la Cueva expresa: "cuando se contempla serenamente y sin prejuicios la composición y la obra del congreso constituyente de 1856-1857, se descubre que fue una expresión genuina del pueblo de México y de las fuerzas económicas que le tenían dominado: el partido liberal hundía sus raíces en la sociedad y en los hombres y sus representantes pudieron decir con orgullo que llevaban la voz del pueblo. El partido conservador fue también una expresión auténtica del pasado, del poder económico y del clero católico, o si se prefiere, de las clases

privilegiadas, que no por serlo dejaban de ser partes integrantes de la sociedad mexicana". (151)

Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", el cual a pesar de su tendencia centralista, conservaba a los Estados.

La Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo siguiente. En su artículo 40 estableció la adopción definitiva del federalismo al declarar: "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 esta ley fundamental".

El artículo 50 de la Constitución dividió los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.

El Poder Legislativo sería unicameral y se integraría por diputados elegidos cada dos años por los ciudadanos mexicanos en elecciones indirectas. El Poder Ejecutivo sería unipersonal; el Presidente de la República también era elegido popularmente en elecciones indirectas en primer grado. Finalmente, el Poder Judicial de la Federación se depositaba en la Suprema Corte de Justicia y en los "Tribunales de Distrito y de Circuito". La Suprema Corte se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada uno de ellos duraba seis años en su encargo y su elección sería indirecta en primer grado. El Presidente de la Suprema Corte

reemplazaría al Presidente de la República en sus ausencias temporales o en las definitivas, mientras ocupaba el cargo el nuevamente electo.

Los nuevos poderes constituidos fueron instalados, el legislativo el 8 de octubre de 1857 y el Ejecutivo y el Judicial el 10. de diciembre. Comonfort fue elegido Presidente Constitucional y Benito Juárez como Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Pocos días después estallaron varias sublevaciones en la República. La de Tacubaya comenzó el 17 de diciembre y la encabezó el general Félix Zuluaga, quien propugnaba por el desconocimiento de la Constitución, el reconocimiento de Comonfort y la convocatoria para la reunión de un nuevo constituyente. El 19 de diciembre, Comonfort se adhirió al Plan de Tacubaya y aprehendió al Presidente de la Suprema Corte de Justicia. El 11 de enero de 1858 Zuluaga desconoció a Comonfort y asumió la Presidencia de la República; Comonfort liberó a Juárez quien se dirigió al interior del país, ocupó la presidencia interina y mantuvo como bandera la Constitución de 1857. De esta manera se iniciaba la guerra de tres años o guerra de reforma.

Establecido el gobierno constitucional en Veracruz, el Presidente Juárez expidió en los meses de julio y agosto de 1859 una serie de leyes relativas a la cuestión religiosa. Entre otras se incluían "La Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos", "La Ley del Matrimonio Civil" y "La Ley Orgánica del Registro Civil". Posteriormente, en diciembre de 1860, expidió la "Ley Sobre Libertad de Cultos". Estas leyes, conocidas

como Leyes de Reforma, fueron incorporadas a la Constitución de 1857 el 25 de septiembre de 1873.

Por reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, el Senado fue restablecido como integrante del Congreso de la Unión; se formaría por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, elegidos por sufragio universal indirecto en primer grado. El Senado se renovaría por mitad cada dos años. El Presidente de la República y los Senadores duraban cuatro años en el ejercicio de su cargo.

Durante los años de 1862 y mediados de 1867, la vigencia de la Constitución de 1857 estuvo de hecho interrumpida por la ocupación parcial del territorio nacional por el ejército francés que, con el partido conservador mexicano, estableció el segundo imperio en México. El emperador Maximiliano de Habsburgo expidió el 10 de abril de 1865 el "Estatuto Provisional del imperio mexicano" que dividió al país en Departamentos Gobernados por prefectos designados por el emperador. Cada prefecto tendría un consejo departamental, con facultades jurisdiccionales sobre asuntos contencioso-administrativos. Con el retiro del ejército francés y el triunfo en mayo de 1867 del ejército republicano sobre el ejército conservador, se restableció plenamente la vigencia de la constitución federal de 1857.

El Presidente Juárez permaneció en la Presidencia de la República hasta su fallecimiento en julio de 1872. Le sucedió el Licenciado Sebastián Lerdo de Tejada, el cual fue derrocado por el general Porfirio Díaz en noviembre de 1876. Díaz ocupó la Presidencia de la República de 1877 a 1880 y de 1884 a 1911. Durante este largo período, "la autonomía de los Estados sobre

todo la democrática, fue seriamente afectada por el centro, de donde emanaban las designaciones de gobernadores y de otros funcionarios que, conforme a la Constitución, eran de elección popular". (152)

En 1911 fue elegido presidente el jefe de la revolución de 1910, Francisco I. Madero, quien renunció por la rebelión de la Ciudadela; fue asesinado por órdenes de Victoriano Huerta el 22 de febrero de 1913. Huerta ocupó la presidencia de febrero de 1913 a julio de 1914, derrotado por la Revolución Constitucionalista jefaturada por Venustiano Carranza que también triunfó sobre las fracciones revolucionarias villista y zapatista.

Carranza convocó en septiembre de 1916 a la reunión de un Congreso Constituyente que inició sus labores el 10. de diciembre de 1916 para concluir las el 31 de enero de 1917. A la sesión inaugural asistió Venustiano Carranza, quien presentó el "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857". En su discurso, reseñó la realidad política vivida por el país bajo la dictadura porfirista.

En lugar de las reformas a la Constitución de 1857, el Congreso Constituyente de 1917 expidió una nueva Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917. En ella se reafirma el sistema federal en los mismos términos que en la Constitución de 1857. La Constitución de 1917 introdujo en su texto, avanzando a aquélla, los llamados derechos sociales.

c) Características del Federalismo.

El sistema federal puede surgir por la asociación de Estados anteriormente independientes, tal y como sucedió en los Estados Unidos de Norteamérica, o por la descentralización de un Estado anteriormente unitario, como fue el caso de México.

Sobre la descentralización, Jean Dabin afirma que se trata de una cuestión de separación acompañada de colaboración y jerarquía y que se refiere siempre a la estructuración del poder político. (153)

Dentro de las amplias facultades del poder público existen competencias que corresponden a distintas autoridades. "El poder político está centralizado cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, en todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública". (154)

Por otra parte, "el poder está descentralizado cuando, en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del Estado - comunas, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos- posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado". (155)

(153) Dabin, Jean. Doctrina General del Estado. Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno. México, Editorial Jus, 1946, p. 313.

(154) Ibidem, p. 314.

(155) Ibidem, pp. 315 y 316.

Para que exista la descentralización, es necesario que la colectividad reconocida como autónoma tenga carácter público, que esté dotada de facultades relativas a la función pública y que tenga, por consiguiente, poder para emitir órdenes obligatorias como las del Estado.

La descentralización surge cuando la colectividad se eleva al nivel de órgano de derecho público, habilitado por el Estado para participar en la realización del bien público.

La descentralización política "afecta al poder público en su actividad esencial, en cuanto domina a los súbditos por las tres funciones del gobierno y administración, de la legislación y de la jurisdicción". (156)

Existe desconcentración cuando la autoridad central se ejerce por agentes locales como los delegados o administradores que viven en la localidad. El gobierno central se organiza interiormente, localizándose y especializándose. Sus agentes están subordinados jerárquicamente a los órganos centrales.

El grado más elevado de descentralización política es el estado federal.

Para Hans Kelsen, los problemas de centralización y descentralización conciernen a las esferas de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de esas normas.

"La concepción de un orden jurídico centralizado implica que todas las normas de ese orden tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual el propio orden se extiende, ello

(156) *Ibidem*, p. 318.

significa que todas sus normas poseen la misma esfera de validez. Algunas de las normas son válidas para todo el territorio, mientras que otras sólo son válidas para diferentes porciones territoriales". (157) Las primeras serían las normas centrales y las segundas las normas regionales. Un Estado descentralizado tiene un orden jurídico nacional que contiene normas centrales y también normas regionales.

Kelsen agrega que las normas centrales forman un orden jurídico parcial, que es el orden jurídico central, y que éste, junto con los órdenes jurídicos locales, constituye el orden jurídico total o nacional. Si todas las normas son válidas para la totalidad del territorio, estamos en presencia de una centralización total; si las normas son válidas para distintas porciones del territorio, entonces habrá descentralización total. Kelsen considera que la centralización y la descentralización totales son sólo polos ideales y que el derecho positivo únicamente conoce la centralización y la descentralización parciales. (158)

Dabin afirma que descentralización y federalismo representan grados de una misma idea que es la idea de la autonomía local. (159)

Kelsen considera que el Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con la comunidad

(157) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción de Eduardo García Máynez. México, UNAM, 1949, p. 320.

(158) Ibidem, pp. 320-322.

(159) Dabin, op. cit., p. 330.

jurídica constituida por el Derecho nacional, esto es, con un Estado y con un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional. (160)

El mismo autor señala que el orden jurídico de un estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y que son las leyes federales, creadas por el Congreso Federal, mientras que las normas locales son creadas por las legislaturas locales. "Las normas centrales forman un orden jurídico parcial que comprende a todos los individuos en la totalidad del territorio del Estado federal. Esta comunidad parcial, constituida por el orden central, es la 'federación'. Las normas locales válidas solamente para determinadas partes del territorio forman órdenes jurídicos locales que constituyen comunidades jurídicas parciales, que son los Estados miembros".

Kelsen agrega que la teoría tradicional identifica, erróneamente, la federación con el Estado federal total. Por otra parte, cada una de las comunidades parciales, federación y estados miembros, descansan en su propia constitución, la Constitución Federal y las constituciones de los Estados componentes. "La constitución de la Federación o 'Constitución federal' es simultáneamente, sin embargo, Constitución de todo el estado federal". (161)

Mouskheli considera que el Estado Federal se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado. Este se compone de colectividades miembros dominadas por él.

(160) Kelsen, *Hans*, op. cit., p. 333.

(161) *Ibidem*, pp. 333 y 334.

pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal. De esta manera, no distinguen de las colectividades públicas inferiores. (162)

Los Estados miembros del Estado federal no son ni libres ni soberanos, tienen autonomía que se extiende a las materias siguientes:

1. Autonomía Constitucional, en el sentido de que los Estados miembros tienen la facultad de darse libremente una constitución y el derecho de modificarla, con las restricciones que señale la Constitución Federal.

2. Autonomía Legislativa, a través de la facultad de los congresos locales de expedir leyes sobre materias que no estén concedidas al Congreso de la Unión por la Constitución Federal.

3. Autonomía Administrativa, en lo que concierne a la aplicación de su legislación en todas las materias de su gobierno interno.

4. Autonomía Judicial, para resolver las controversias jurídicas en los casos que no estén expresamente encomendados a los Tribunales Federales.

Por otra parte, los Estados miembros participan en la formación de la "voluntad federal" de dos maneras:

1. Directamente, por la intervención de los

(162) Moukholi, M. Teoría Jurídica del Estado Federal. Trad. de Armando Lázaro y Ros. México, Editora Nacional, 1981, -----
p.319.

Estados particulares en la revisión de la Constitución Federal. El artículo 135 de la Constitución Mexicana de 1917 establece: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

2. Indirectamente, por la existencia de una Cámara de Estados o Senado, a la que los Estados miembros envían sus representantes. Dicha Cámara, junto con la Cámara de Diputados o Cámara popular, forman el Poder Legislativo del Estado Federal. El artículo 50 de la Constitución de 1917, deposita el Poder Legislativo Federal en un Congreso General dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. El artículo 56 determina que la Cámara de Senadores se integra por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

En el Estado federal, la única nacionalidad es la nacionalidad federal; el territorio federal es único y está dividido entre los diversos Estados miembros, pero esta división no afecta la unidad del territorio federal. Sólo el Estado federal goza de personalidad jurídica internacional.

El federalismo se traduce en un primer reparto de facultades que se da entre los órganos federales y los órganos de las Entidades Federativas.

Hay tres sistemas para distribuir las competencias entre la Federación y los Estados miembros:

1. El primer sistema consiste en señalar en la Constitución Federal las materias que corresponden a la Federación y dejar todas las demás competencias a los Estados miembros. En el sistema establecido por el artículo 124 de la Constitución de 1917.

2. El segundo sistema se basa en atribuir, dentro de la Constitución Federal, determinadas competencias a los Estados miembros y conferir a los órganos federales las demás competencias.

3. El tercer sistema estriba en que la Constitución Federal, además de fijar las facultades de la Federación y las facultades de los Estados miembros, determinan los casos de concurrencia de competencias.

Entre las materias en el Estado federal corresponden exclusivamente a los poderes federales se cuentan los asuntos extranjeros, en especial la conclusión de convenciones y tratados internacionales y la declaración de guerra. Además, controlan las fuerzas armadas. En el campo financiero y económico, la federación tiene un considerable número de atribuciones.

De acuerdo con nuestra organización constitucional, la segunda distribución de competencias se realiza entre los tres poderes federales.

CAPITULO IV

EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MEXICO

Como consecuencia del sistema federal implantado en México por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de ese mismo año, en México existe una dualidad de organismos judiciales, los Tribunales de la Federación y los Tribunales de los Estados miembros. El sistema de doble jurisdicción (163) se continuó con la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857 y en la Constitución actualmente vigente de 5 de febrero de 1917; de esta manera, tanto la Federación como las entidades federativas han organizado sus tribunales en la forma que han considerado más conveniente.

4.1 El Sistema de Administración de Justicia Federal.

La administración de justicia en el ámbito federal se imparte por los tribunales que integran el Poder Judicial Federal, por los tribunales administrativos dotados de plena autonomía, por -----
(163) Hector Fix-Zamudio afirma que la jurisdicción es la "función pública que tiene como propósito resolver controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas, y que debe resolver un órgano del Estado en forma imperativa y en una posición imparcial". FIX ZAMUDIO Hector. "Función del Poder judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos." México. U.N.A.M. 1a. edición. 1977. p. 13.

algunas dependencias del Poder Ejecutivo Federal como es el Cuerpo Consultivo Agrario, la Procuraduría Federal del Consumidor, etc. Cabe destacar la decisiva intervención del Ministerio Público no sólo como investigador y parte acusadora en el proceso penal, sino también en otros tipos de procesos en los cuales participa para representar intereses sociales. El titular del Ministerio Público Federal es el Procurador General de la República.

4.1.1 Tribunales que integran el Poder Judicial Federal.

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación está depositado en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

La denominación de los tribunales federales que se estableció desde la Constitución Federal de 1824 y que todavía conservan de la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, se tomó de la Ley Judicial de los Estados Unidos de Norteamérica de 1789. La Constitución Federal estadounidense solamente creó la Suprema Corte y fijó su competencia, dejando al Congreso el establecimiento de tribunales federales inferiores y fijarles su jurisdicción.

Sin embargo, varios tratadistas mexicanos han considerado que en realidad tanto la estructura como las funciones de los tribunales federales mexicanos, en especial la Suprema Corte de Justicia se aproximaron más a los organismos judiciales de la

Colonia, que a los tribunales de los Estados Unidos. (164) "En efecto, es evidente que la Suprema Corte de Justicia vino a sustituir a las Audiencias de México y Guadalajara existentes en la Nueva España, y aún al Consejo de Indias como órgano supremo de justicia de las colonias españolas en América; y que los demás tribunales federales sólo han funcionado como órganos auxiliares de este supremo tribunal".(165)

4.1.1.1 Evolución del Poder Judicial Federal de 1824 a 1917.

El artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana expresa: "Todo hombre que habite en el territorio de la Federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia; y con este objeto la Federación deposita el ejercicio del Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales que se establecerán en cada Estado; reservándose de marcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte".

Por su parte la Constitución Federal de 1824 aprobada el 4 de octubre de 1824, depositó el Poder Judicial de la Federación en la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. La Suprema Corte se componía de once

(164) NORIEGA, Alfonso. "El origen nacional y los antecedentes hispánicos del juicio de amparo". Jus , México, septiembre, de 1942. pp. 151-174.

(165) FIX-ZAMUDIO, Héctor. "México: El organismo judicial (1950-1975)" en Evolución de la Organización político Constitucional en América Latina 1950-1975, Tomo I, México, UNAM, 1a. ed. 1978. p.8

ministros distribuidos en tres Salas, y de un Fiscal. Los requisitos de elegibilidad eran " estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los Estados" ; tener treinta y cinco años de edad , ser ciudadano mexicano nacido en territorio de la República o en cualquiera parte de la América hispana independiente, pero que tuviese cinco años por lo menos residiendo en territorio mexicano. Los ministros de la Suprema Corte gozaban de inamovilidad, eran elegidos en un mismo día por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos. La Cámara de Diputados calificaba las elecciones.

En caso de que el Presidente y el Vicepresidente de la República estuviesen impedidos temporalmente para ejercer el Poder Ejecutivo, éste se depositaba en el Presidente de la Suprema Corte, mientras la Cámara de Diputados o el Consejo de Gobierno (que funcionaba durante los recesos del Congreso Federal y se componía por la mitad de los miembros del Senado, uno por cada Estado) hacían la elección del Presidente interino.

El artículo 140 de la Constitución Federal de 1824, señalaba que los tribunales de circuito se compondrían de "un juez letrado" un promotor fiscal, ambos nombrados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Suprema Corte, y de dos asociados según lo dispusieran las leyes.

El artículo 143 de la propia Constitución establecía que los juzgados de distrito eran servidos cada uno por "un juez letrado" también nombrado por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Suprema Corte.

En la Constitución de 1824 no hay un texto que, de manera general, establezca la competencia del Poder Judicial para

conocer de todas las controversias derivadas de la aplicación de las leyes federales. No obstante, la parte final del artículo 137 de dicha Constitución determinó la competencia de la Corte para conocer "de todas las infracciones de la Constitución y leyes generales, según no prevenga por la ley".

Del estudio del artículo 137 se desprende que sus autores no concibieron que la Suprema Corte, como tribunal de segunda o de tercera instancia, conociera de otros asuntos civiles o penales que no fuesen los que interesaran a la Nación y a sus funcionarios públicos, o las controversias entre Estados miembros que tuvieran un carácter contencioso que exigiera una formal sentencia, ya que las diferencias de carácter político estaban confiadas al Congreso General por el artículo 49, fracciones III y IV.

La Suprema Corte de Justicia comenzó a funcionar el 15 de marzo de 1825. Su primera Ley Reglamentaria es del 12 de febrero de 1826 que le encomendó funciones no sólo como tribunal federal en sentido estricto sino para conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y penales del Distrito y Territorios Federales, lo cual dió a la Corte también un carácter de tribunal ordinario.

Antonio Carrillo Flores señala que en México no hubo necesidad de crear un derecho para toda la República, pues toda ella heredó la legislación española, como lo señalaron varios juristas del siglo pasado, y cita el Novísimo Febrero Mexicano, publicado en 1870. (168)

En 1835, el Congreso Federal se facultó para reorganizar a la República y cambió el sistema federal por el de una República Centralista a través de la Ley constitucional publicada el 15 de diciembre de 1835 bajo el título "Bases para la nueva Constitución" El documento fue seguido por otras seis leyes constitucionales publicadas en diciembre de 1836.

La quinta de esas leyes constitucionales se ocupó del Poder Judicial de la República Mexicana, que se ejercería por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los Departamentos, por los tribunales de Hacienda que se establecerían posteriormente y por los juzgados de primera instancia.

La Corte Suprema de Justicia se compondría de once ministros y un fiscal, elegidos de la misma manera que el Presidente de la República, por las Juntas Departamentales de ternas presentadas por la Cámara de Diputados, a su vez formadas de ternas propuestas por el Presidente de la República en Junta del Consejo y Ministros, el Senado, y la Suprema Corte de Justicia. El artículo 12 de esta quinta ley constitucional enunciaba las facultades de la Suprema Corte, que fue reglamentada por la del 23 de mayo de 1837.

El artículo 115 de las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" aprobadas por la Junta Nacional Legislativa el 12 de (186) Carrillo Flores, Antonio. "La Suprema Corte de Justicia Mexicana y la Suprema Corte Norteamericana. Orígenes Semejantes; caminos diferentes.": en ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL. México. UNAM. 1a.ed. 1987, pp. 222-223.

junio de 1843, depositaba el Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos y en los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería.

La Suprema Corte se compondría de once ministros y un fiscal. Una ley secundaria determinaría la forma de elección y la duración de los ministros en el ejercicio del cargo. El artículo 118 de las Bases Orgánicas establecía las atribuciones de la Corte. Al triunfo del pronunciamiento de la Ciudadela, el General Mariano Salas expidió, el 22 de agosto de 1846, el decreto restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, misma que fue modificada por el "Acta de Reformas", aprobada por un nuevo Congreso Constituyente el 18 de mayo de 1847.

El "Acta de Reformas" creó un control político de la constitucionalidad de las leyes. En el artículo 22 fijó que las leyes inconstitucionales de los Estados serían declaradas nulas por el Congreso Federal, y en el artículo 23 señaló la posibilidad de reclamar ante la Suprema Corte, la inconstitucionalidad de una ley federal; la reclamación la podrían hacer el Presidente de la República, o diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas locales; la Corte sometería la ley reclamada ante las legislaturas para su examen, las que emitirían su voto en un mismo día. La Corte realizaba el cómputo de votos y publicaba el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas.

Por otra parte el artículo 25 del "Acta de Reformas" encomendó al Poder Judicial Federal la protección de los derechos públicos de la persona contra todo ataque de los Poderes Legislativo y

Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados.

Dichos tribunales se limitaban a impartir su protección en el caso particular sobre que versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivaba".

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, el Presidente, General Juan Alvarez, expidió el 23 de noviembre de 1855 la llamada "Ley Juárez" sobre administración de Justicia, que suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renunciable el primero para los delitos comunes (artículos 42 y 44).(167)

El Presidente sustituto, General Ignacio Comonfort, expidió el 15 de mayo de 1856 el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" que en su artículo 97 expresó que el "Poder Judicial General será desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y Juzgados de distrito establecidos en la Ley de 23 de noviembre de 1855 y leyes relativas".

La Constitución Federal, jurada el 5 de febrero de 1857, depositó el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una "Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito".

La Corte se integraría por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada miembro de la Suprema Corte duraría en su encargo seis años y su

(167) TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 1808-1979, México, Porrúa, 9a. ed., 1980, p. 491.

elección sería indirecta en primer grado, según lo dispusiera la ley electoral.

El artículo 97 establecía la competencia ordinaria de los Tribunales Federales: conocer de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales, de las relativas al derecho marítimo, de aquellas en que la federación fuese parte, de las que se suscitaran entre dos o más Estados, etc.

Los artículos 101 y 102 establecieron la competencia excepcional de los Tribunales Federales de confrontar un acto de autoridad con la Constitución e invalidarlo si era contrario a la Constitución a través del Juicio de Amparo, considerado un juicio especial.

El artículo 101 fijó la competencia del Poder Judicial Federal para resolver las controversias que se suscitaran : "I.- Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales. II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal".

Por su parte el artículo 102, consignaba las características del Amparo : "Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley.

La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verne el proceso, sin hacer ninguna

ización general respecto de la ley o acto que la motivare".

La primera Ley de Amparo es del 30 de noviembre de 1861 y fue testada por el Presidente Juárez; la segunda Ley de Amparo fue dada el 20 de enero de 1869.

De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución de 1857, el presidente de la Corte reemplazaría al Presidente de la República en ausencias temporales y en la ausencia definitiva hasta que eventualmente electo comenzara a ejercer el cargo.

Este sistema para suplir al Presidente de la República fue cambiado el 3 de octubre de 1862, a instancias del jurista José L. Vallarta, para que el Presidente de la Corte dejara de tener el cargo político de Vicepresidente de la República.

La Suprema Corte de Justicia funcionó desde 1857 como tribunal pleno. No obstante, por el enorme rezago que tenía a la hora de la interpretación, de 1869, según la cual el artículo 14 constitucional contenía como garantía individual "la exacta observación de ley".

La Constitución de 1857 se reformó el 22 de mayo de 1900 para aumentar a quince el número de ministros de la Suprema

Corte. La corte funcionaría en pleno o en salas, de acuerdo con la Ley Orgánica, misma que organizaría los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

La tercera Ley de Amparo fue expedida el 14 de diciembre de 1900. Esta admitió explícitamente la procedencia del amparo contra jueces federales como contra jueces de los Estados.

La última reforma a la competencia del Poder

Judicial Federal que se da en el texto de la Constitución de 1857 es la del 12 de noviembre de 1908.

4.1.1.2 El Poder Judicial Federal de 1917 a 1979.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 encomendó el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, a una Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de Circuito y de Distrito. Redujo a once el número de ministros de la Corte y fijó su funcionamiento exclusivamente en tribunal pleno; los ministros eran electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral. Los candidatos eran propuestos por las legislaturas de los Estados.

Los ministros primeramente nombrados durarían dos años en su encargo; los nombrados al término de este periodo estarían cuatro años en sus funciones y, a partir de 1923, los ministros serían inamovibles.

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito son nombrados desde 1917 por el pleno de la Suprema Corte de Justicia; en 1917 el nombramiento era por cuatro años y, a partir de 1923, gozarían de inamovilidad.

Las reformas del 20 de agosto de 1928 respetaron la inamovilidad de los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial Federal, pero cambiaron radicalmente el artículo 98 constitucional al determinar que el Presidente de la República nombrara a los ministros de la Suprema Corte, con la aprobación de la Cámara de Senadores. El sistema está actualmente vigente. Se aumentó a dieciséis el número de ministros para que la Corte

podiera funcionar en pleno o en tres salas de cinco ministros cada una.

El diario oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1934 publicó la reforma constitucional que aumentó a veintiuno el número de ministros de la Corte, para crear una cuarta sala, la del trabajo. Suprimió la inamovilidad al determinar que los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito durarían seis años en el ejercicio de su encargo, período que coincidía con el del Presidente de la República. En 1944 se restableció, por otra reforma constitucional, la inamovilidad de los ministros de la Corte.

Las reformas publicadas el 19 de febrero de 1951 al artículo 94 constitucional establecieron nuevos órganos de la justicia federal, al lado de los tribunales unitarios de Circuito que subsistieron como tribunales de apelación en materia ordinaria federal. Se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, integrados por tres magistrados, con la función de auxiliar a la Suprema Corte en el conocimiento de los juicios de amparo tanto de una sola instancia como de doble instancia, en aspectos que se consideraron de menor importancia.

Estas reformas crearon cinco ministros supernumerarios de la Corte, con la función de substituir a los ministros numerarios y, también, para integrar una sala auxiliar en los asuntos que les encomendara el Pleno de la Corte para terminar con el rezago de asuntos pendientes de resolución.

La reforma de 1951 al artículo 97 determinó que los magistrados de los Tribunales de Circuito y de los jueces de Distrito durarían cuatro años en el desempeño del cargo. En el

caso de que fueran reelectos o promovidos al término del periodo, adquirirían la inamovilidad.

La reforma de 1951 al artículo 107 dividió el conocimiento del amparo contra sentencias judiciales, correspondiendo a los Tribunales Colegiados la resolución por violaciones procesales y a las Salas de la Corte la resolución por violaciones de fondo.

En relación con los amparos de doble instancia, cuya mayoría eran promovidos contra autoridades administrativas federales, se encomendó a la Sala Administrativa de la Corte, el conocimiento de la segunda instancia y los restantes se enviaron a los Tribunales Colegiados. También la reforma introdujo definitivamente el sobreseimiento por inactividad procesal.

En 1962 fue reformada la fracción II del artículo 107 para establecer la suplencia de la deficiencia de la queja en materia agraria y la improcedencia del desistimiento, del sobreseimiento por inactividad y de la caducidad en los juicios de amparo, cuando fueran afectados los derechos de los ejidos o de los núcleos de población comunal.

En octubre de 1967 se publicaron reformas a los artículos 94, 98, 100, 104, 105 y 107 de la Constitución, relativas al funcionamiento y competencia de los Tribunales Federales. Se llevó a cabo un nuevo reparto de competencias entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Entre otras reformas aparecen las siguientes:

a) El criterio para distribuir competencias entre la Corte y los Tribunales Colegiados ya no es el de si se trata o no de violaciones procesales o violaciones de fondo cometidas en

sentencias judiciales. Ahora se tomaron en cuenta criterios patrimoniales o de carácter social para reservar a la Suprema Corte los de mayor trascendencia, como los relativos a la inconstitucionalidad de las leyes.

b) En cuanto al conocimiento de la segunda instancia de los juicios de amparo contra la inconstitucionalidad de una ley, se estableció que, una vez determinada la jurisprudencia obligatoria por el Pleno de la Corte, los asuntos similares se turnasen a las Salas de la propia Corte para que aplicaran la citada jurisprudencia.

c) El Artículo 104 constitucional fue reformado para facultar al Congreso de la Unión a instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

En 1974 se reformó el artículo 107 para introducir la suplencia de la deficiencia de la queja en los juicios de amparo que afecten derechos de menores o incapaces.

Se suprimió el recurso de revisión en materia penal, cuando se reclamara solamente la violación del artículo 22 constitucional.

En 1975 se reformó la fracción XIV del artículo 107 para incluir el sobreesimiento del amparo o la caducidad de la instancia aún en los casos en que esté reclamada la inconstitucionalidad de una ley.

Por último, en agosto de 1979 se reformaron las fracciones V y VI del artículo 107, para modificar las reglas de distribución de las competencias entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito.

4.1.1.3 Las reformas constitucionales de 1987 al Poder Judicial Federal.

En el diario oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987 se publicaron las reformas constitucionales a los artículos 94, 97, 101, 104 y 107. En ellos se establecen los lineamientos generales para que el legislador ordinario pueda establecer los aspectos particulares que se adapten con mayor flexibilidad a los cambios sociales, económicos, políticos y culturales.

La exposición de motivos de la iniciativa de estas reformas constitucionales expresa: "La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto tribunal del país".

Por lo que respecta a la composición de la Corte, ésta continúa integrada por veintidós ministros numerarios y hasta cinco ministros supernumerarios, los cuales tendrán una designación potestativa.

Ahora el Pleno de la Suprema Corte tiene la facultad para determinar el número, división de circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, sin necesidad de reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tal y como acontecía anteriormente. También la reforma al artículo 94 faculta al Pleno de la Corte para "emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho".

La reforma de 1987 al artículo 97 determinó que los magistrados de los Tribunales de Circuito y los jueces de Distrito duren seis años en el desempeño del cargo (antes eran cuatro años); si al término de su encargo fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, devienen inamovibles.

El texto modificado del artículo 107 constitucional establece la procedencia ante la Suprema Corte de Justicia del recurso de revisión contra las sentencias que dicten los jueces de Distrito, cuando se hubiesen impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de la Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, por los gobernadores de los Estados, y subleata en el recurso el problema de constitucionalidad. También procede este recurso de revisión ante la Corte en los casos de invasión recíproca de competencias federales y locales.

Se conserva la fracción IX del artículo 107, que admite el recurso de revisión ante la Corte de las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo de una instancia, cuando aquéllas decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o interpreten directamente un precepto de la Constitución Federal.

La fracción V reformada del artículo 107 confiere a la Suprema Corte de Justicia la facultad para que, de oficio o a petición del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, pueda conocer de los amparos directos (o de una sola instancia) que por sus características

especiales así lo ameriten.

Esta misma competencia se le otorga a la Corte en la fracción VIII reformada del artículo 107 en relación con el recurso de revisión (o amparo de doble instancia).

El artículo 104 fue adicionado con la fracción I-B para regular el recurso de revisión (en realidad apelación), contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo de carácter federal, recurso del que ahora conocen los Tribunales Colegiados de Circuito. De esta forma, ya no sólo conocerán de la materia de amparo como ocurrió desde su creación en 1951.

La administración de justicia federal también está encomendada a tribunales administrativos, por lo que en seguida nos referiremos tanto a los federales como a los de las entidades federativas.

4.1.2 Tribunales administrativos Federales.

El Poder Judicial, en su carácter de complemento y equilibrio de los otros dos poderes y sin perder su autonomía y capacidades ha justificado, históricamente, la creación de órganos que coadyuvan a la celeridad y simplificación de la administración de justicia en algunos rubros de las actividades administrativas.

Ello se debe a que dentro de las competencias del Poder Ejecutivo surgieron una serie de requerimientos que, por la dinámica de las funciones administrativas para enfrentar las constantes y variadas demandas sociales, presentaron la necesidad de una administración de justicia consecuente.

En los países de avanzado desarrollo industrial y con gran demanda de agilidad en los servicios administrativos, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica, se planteó la necesidad de sustraer del conocimiento de los tribunales judiciales, los conflictos de carácter administrativo y ponerlos en mano de tribunales ad hoc.

Entre las causas que se arguyeron en pro de esta asignación de facultades judiciales al Poder Ejecutivo están:

- a) que los tribunales judiciales no podrían ejercer con toda la celeridad requerida sus facultades si se les encomendaban algunos asuntos de administración pública, debido a que las necesidades colectivas siempre nuevas requieren una satisfacción correcta e inmediata;
- b) que los Tribunales Judiciales no podrían darse cuenta de todos los matices de un conflicto de tipo administrativo, ya que sólo tendrían los datos que se deducirían, primero, del planteamiento

del problema, segundo, de las pruebas que aporten las partes y tercero, de los alegatos presentados por los contendientes. En cambio, si los órganos administrativos se encargan de un conflicto consecuente, por formar parte de la misma administración pueden darse cuenta de los detalles y matices que lo condicionan; y

c) que el Poder Judicial es insuficiente para atender la gran cantidad de demandas y conflictos derivados de la actuación administrativa, lo cual provoca una demora que incrementa la pérdida de tiempo y el aumento de gastos de los contendientes.

Los juristas que defendían la rigidez postulada en la doctrina de la División de Poderes, para ubicar dentro de la misma a ese tipo de órganos dependientes del Ejecutivo los consideraban como cuasi-judiciales. Pero no obstante que no han planteado una serie de corrientes doctrinarias para darle un sustento jurídico a estos órganos, lo cierto es que han sido aceptados con una concentración de capacidades legislativas, ejecutivas y judiciales, siempre que la actividad legislativa sea limitada y se apege a las exigencias del debido procedimiento legal y reconozcan que los Tribunales conservarán la facultad de la revisión judicial de las decisiones de dichos órganos.

Ese criterio ha operado parcialmente en México, después de algunas modificaciones en diversos momentos de la historia, ya que hay organismos dentro de la estructura del ejecutivo dotados de facultades jurisdiccionales, cuyas resoluciones son revisables por el Poder Judicial mediante un recurso ordinario. Hay igualmente otros organismos cuyas resoluciones son finales y no

pueden ser sometidas a las consideraciones del Poder Judicial por medio de un recurso ordinario.

Pero la aceptación y vigencia de estos organismos se basa en la expedición de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1938, mediante la cual se crea el Tribunal Fiscal de la Federación. Se trata del primer documento, dentro del derecho positivo mexicano, que permite la interpretación relativa a la aceptación jurídica de este tipo de órganos. Posteriormente, todo planteamiento del problema de la inconstitucionalidad de los Tribunales Administrativos quedó dilucidado de acuerdo a lo establecido en la fracción primera del artículo 104, que en su párrafo segundo, adicionado por decreto de 18 de diciembre de 1948, establece que "en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos"(168). No obstante las diferentes opiniones doctrinarias sobre la validez de la afirmación, con ello queda reconocida implícitamente la constitucionalidad de estos organismos.

Dentro de este marco no pueden ubicar los Tribunales Administrativos Federales, a cuya estructura y función nos referiremos en el presente apartado.

(168) Cfr. Alanís Fraga, Gustavo. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y LA SEPARACION DE PODERES. México. UNAM. FACULTAD NACIONAL DE JURISPRUDENCIA. Tesis. 1954. pp.72-123

4.1.2.1 Las Juntas Federales de Conciliación y La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El haber elegido la nominación de Juntas para los tribunales Federales y locales de Conciliación, y de Junta Federal y Juntas locales de Conciliación y Arbitraje, parece surgir de la idea de establecer organismos conciliadores que puedan desempeñar las funciones de árbitros cuando se requiera o para evitar la agudización de los conflictos laborales mediante la inducción de las partes al arbitraje. Pero la interpretación de la razón política de su origen nos la describe de manera clara Mario de la Cueva: "Las juntas de conciliación y arbitraje son una de las instituciones más originales y extraordinarias destinadas a la administración de justicia entre todos los pueblos y en todos los tiempos: nacieron entre nosotros en los años de Revolución constitucionalista por un clamor de los obreros, que sabían que los juoces salidos de las filas de la burguesía y los complicados procedimientos civiles que exigían la intervención de un abogado cuyos honorarios no podían pagar, eran barreras infranqueables para el triunfo de la justicia. Fueron el resultado magnífico de una gran batalla para independizar la justicia obrera del poder judicial."(169)

Estas consideraciones nos muestran una de las alternativas para evitar los conflictos en torno a los procesos laborales y esbozan el origen tanto de la Junta Federal y las Locales de -----
(169) Cueva, Mario de la. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. México. Ed. Porrúa. Tomo II. 1979. p. 529.

Conciliación y Arbitraje como las Federales y las locales de Conciliación cuyo nacimiento se ubica genéricamente en el decreto del 17 de septiembre de 1927. Estas adquirieron su carácter jurisdiccional al plasmarse las bases constitucionales en el artículo 123 fracciones XX, XXI y las referentes a sus competencias que se hizo explícito, en las fracciones XVIII, XIX Y XXVII inciso b. Todo ello quedó clarificado en la Ley Federal del Trabajo, en la cual se precisó el carácter jurisdiccional, la organización y la competencia de esos organismos.

Lo cierto es que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Sexto, referido como "Del trabajo y de la provisión social" que contiene al artículo 123, dice en su fracción XX: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de la Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros, de los patronos y uno del gobierno."(170)

Con ello se le da un reconocimiento constitucional a este organismo y sus entidades complementarias que han sido considerados como de gran complejidad dentro del Derecho Mexicano del Trabajo y sin precedentes en Instituciones extranjeras.

En las disposiciones constitucionales mencionadas, se otorga competencia genérica a las Juntas Federales de Conciliación y a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje para dirimir los conflictos del trabajo.

(170) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 1990. p. 116

Esa fracción enunciada es consecuente con la XVIII en la que se hace referencia al derecho de huelga, y se menciona especialmente que: "...En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo". Y otra condición de su participación se expresa en la siguiente fracción, la XIX, en que se dice: "Los paros serán licitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite contable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje."(171)

También en la fracción XXI, expone que "si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario..."(172)

Por otra parte, la Fracción XXVII indica que "serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato: ... b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitaje."(173)

Bajo esos preceptos constitucionales se explicita el reconocimiento de que dichas Juntas estan facultadas para conocer y decidir sobre los conflictos de trabajo, pero su estructuración y delimitación de funciones se reconocen en los apartados

(171) Ibidem. pp. 115-116

(172) Ibidem. p. 116

(173) Ibidem p. 117

pertinentes descritos en la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1970.

Esa Ley, en su título once referente a "Autoridades del Trabajo y Servicio Sociales", se establece en su capítulo I, artículo 523, que: "La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;

X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;

XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje."(174)

Por el momento, debido a la temática propia del capítulo, haremos referencia solamente a las de ámbito Federal.

El capítulo X de la Ley Federal del Trabajo está referido a las "Juntas Federales de Conciliación". En el artículo 591 se estipulan las funciones de éstas: "I. Actuar como instancia conciliatoria potestativa para los trabajadores y los patrones; II. Actuar como Juntas de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de conflictos a que se refiere el artículo 600 fracción IV (ello se refiere a la participación de las Juntas para el cobro de prestaciones que no exceda tres meses de salario); y III Las demás que les confieran las leyes."(175)

En el artículo 592 se establece el funcionamiento permanente de las Juntas dentro de la jurisdicción que les asigne la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y cuando no se requiera una Permanente se formará una accidental.

El siguiente artículo expresa la forma de integración en la

(174) Ley Federal del Trabajo, México, Ed. Alco. 1991, pp. 190-191.

(175) Ibidem, p. 216.

que un representante nombrado por la Secretaría referida será el Presidente, y además participarán un representante de los trabajadores sindicalizados, salvo que no lo haya, y otro de los patronos mediante la convocatoria respectiva. Asimismo, en el artículo 594 se dice que por cada propietario de trabajadores y patronos habrá un suplente.

En los siguientes artículos se refieren las condiciones para pertenecer a las Juntas y las Limitantes en el mismo sentido.

Finalmente en el artículo 600 se exponen las facultades y obligaciones de aquéllas. Entre estas destacan el procurar un arreglo conciliatorio, recibir las pruebas y las demandas que se les presenten, practicar las diligencias que les sean encomendadas, denunciar ante el Ministerio Público al patrón que pague menos del salario mínimo a sus trabajadores y aprobar los convenios que les sometan las partes.

Más adelante, la Ley, en su capítulo XII, se refiere a las funciones y estructura de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Sobre ella, en el artículo 604 se dice que "corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patronos, sólo entre aquellos o sólo entre estos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas..."(176)

El artículo 605 se refiere a su forma de integración. Ahí se señala que "la junta se integrará con un representante del

Gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social."(177)

Lo relativo a su funcionamiento aparece en el artículo 806 que indica: "la junta funcionará en Pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades a que se refiere el artículo anterior.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer Juntas Especiales, fijando el lugar de su residencia y de su competencia territorial.

Las Juntas Especiales establecidas fuera de la capital de la República, conforme al párrafo anterior, quedarán integradas en su funcionamiento y régimen a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. A ellas les corresponderá el conocimiento y la resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, sin perjuicio del derecho del trabajador, cuando así convenga a sus intereses, a concurrir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje." (178)

Sobre la forma en que se constituye el Pleno o la Junta cuando hay involucradas dos ramas de la industria, los artículos 807 y

(177) Ibidem. p. 219

(178) Ibidem. pp. 219-220

608 nos dicen que: "El Pleno se integrará con el Presidente de la Junta y con la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patronos. [Y]... Cuando un conflicto afecte a dos o más ramas de la industria o de las actividades representadas en la junta, ésta se integrará con el Presidente de la misma y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patronos." (179)

El artículo 609 se refiere a la integración de las juntas especiales: "I. Con el Presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o con el Presidente de la Junta Especial en los demás casos; y
II. Con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patronos." (180)

Del artículo 610 al 613 se describen las facultades, funciones y condiciones para la nominación del Presidente de la Junta, y en el 614 las facultades y obligaciones del Pleno de la Junta, de las que se destacan las siguientes: "I. Expedir el Reglamento Interior de la Junta y el de las Juntas de Conciliación;
II. Conocer y resolver los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta;
III. Conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones dictadas por el Presidente de la Junta en la ejecución de los laudos del Pleno;
IV. Uniformar los criterios de resolución de la Junta cuando las Juntas Especiales sustenten tesis contradictorias;

(179) Ibidem. p. 220

(180) Ibidem. p. 220

V. Cuidar que se integren y funcionen debidamente las Juntas de Conciliación y girar las instrucciones que juzgue conveniente para su mejor funcionamiento;

VI. Informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Junta y sugerir las medidas que convenga dictar para corregirlas; y

VII. Las demás que le confieran las leyes."(181)

El artículo 615 tiene como finalidad uniformar el criterio de resolución de las Juntas Especiales bajo las siguientes normas:

I. El Pleno se reunirá en sesión especial, no pudiendo ocuparse de ningún otro asunto;

II. Para que pueda sesionar el Pleno, se requiere la presencia de las dos terceras partes del total de sus miembros, por lo menos;

III. Los Presidentes de las Juntas Especiales serán citados a la sesión y tendrán voz informativa;

IV. Las resoluciones del Pleno deberán ser aprobadas por el cincuenta y uno por ciento del total de los miembros que lo integran, por lo menos;

V. Las decisiones del Pleno que uniformen el criterio de resolución serán obligatorias para todas las Juntas Especiales;

VI. Las mismas resoluciones podrán revisarse en cualquier tiempo a solicitud de cincuenta y uno por ciento de los representantes de los trabajadores o de los patronos, del cincuenta y uno por ciento de los Presidentes de las Juntas Especiales o del Presidente de la Junta; y

VII. El Pleno publicará un boletín cada tres meses, por lo menos, con el criterio uniformado y con los laudos del pleno y de las

(181) Ibidem. p. 221

Juntas Especiales que juzgue conveniente."(182)

Acerca de facultades y obligaciones de las Juntas Especiales en el artículo 616 se señala que éstas serán: "I. Conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten en las ramas de la industria o de las actividades representadas en ellas;

II. Conocer y resolver los conflictos a que se refiere el artículo 600, fracción IV, que se susciten en el lugar en que se encuentren instaladas;". En ese artículo se consignan, como ya se dijo anteriormente, las facultades y obligaciones de las Juntas Federales de Conciliación y se indica el conocimiento y la resolución de los conflictos por el cobro de prestaciones siempre que no se exceda de tres meses de salario.

"III. Practicar la investigación y dictar las resoluciones a que se refiere el artículo 503;"(ahí se establecen las normas para el pago de indemnización por muerte en caso de los riesgos del trabajo).

"IV. Conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones del presidente en ejecución de los laudos;

V. Recibir en depósito los contratos colectivos y los reglamentos interiores de trabajo.

Decretado el depósito se remitirá el expediente al archivo de la Junta; y

VI. Las demás que le confieran las leyes."(183)

Los artículos 617 y 618 se refieren a las facultades y obligaciones del Presidente de la Junta y de los Presidentes de las Juntas Especiales y el 619 a las de los Secretarios

(182) Ibidem. pp. 221-222

(183) Ibidem. pp. 222-223

Generales.

Finalmente en el artículo 620 se disponen las normas para el funcionamiento del Pleno y de las Juntas Especiales; a saber: "1. En el Pleno se requiere la presencia del Presidente de la Junta y del cincuenta por ciento de los representantes, por lo menos. En caso de empate, los votos de los ausentes se sumarán al del Presidente:

II. En las Juntas Especiales se observarán las normas siguientes:
a) Durante la tramitación de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica, bastará la presencia de su Presidente o del Auxiliar, quien llevará adelante la audiencia, hasta su terminación.

Si están presentes uno o varios de los representantes, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos.

Si no está presente ninguno de los representantes, el Presidente o el Auxiliar dictará las resoluciones que procedan, salvo que se trate de las que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas, disatimiento de la acción... y sustitución de patrón. El mismo Presidente acordará se cite a los representantes a una audiencia para la resolución de dichas cuestiones, y si ninguno concurre, dictará la resolución que proceda.

b) La audiencia de discusión y votación del laudo se regirá por lo dispuesto en la fracción siguiente.

c) Cuando se trate de conflictos colectivos de naturaleza económica, además del Presidente se requiere la presencia de uno de los representantes, por lo menos.

d) En los casos de empate, el voto del o de los representantes

ausentes se sumará al del Presidente o al del Auxiliar;

III. Para la audiencia de discusión y votación del laudo, será necesaria la presencia del Presidente o Presidente Especial y del cincuenta por ciento de los representantes de los trabajadores y de los patronos, por lo menos. Si concurre menos del cincuenta por ciento, el Presidente señalará nuevo día y hora para que se celebre la audiencia; si tampoco se reúne la mayoría, se citará a los suplentes, quedando excluidos los faltantes del conocimiento del negocio. Si tampoco concurren los suplentes, el Presidente de la Junta o el de la Junta Especial, dará cuenta al Secretario del Trabajo y Previsión Social, para que designe a las personas que los substituyan. En caso de empate, lo votos de los ausentes se sumarán al del Presidente."(184)

Hasta aquí se ha hecho un breve esbozo que, de conformidad con la ley, nos permite entender la naturaleza jurídica, política y social de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Especiales derivadas, las cuales cumplen diversas funciones como son la jurisdiccional, cuando resuelven conflictos entre el capital y el trabajo, legislativas, cuando establecen nuevas condiciones para el trabajo y administrativas, cuando llevan a cabo el registro de sindicatos. Aunque en algunas ocasiones se les ha considerado como tribunales y se les reconoce capacidad para poder ejecutar sus resoluciones, la función de tribunal no se encuentra plenamente estipulada en los ordenamientos legales, lo que en ocasiones, salvo interpretaciones legales en sentido inverso, impide que se les

entienda desde esa perspectiva. Ello a diferencia de lo que sí se encuentra explícito sobre otro órgano jurisdiccional con similar competencia y que cubre otra instancia. Esto lo consideramos en el siguiente apartado.

4.1.2.2 El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Con principios normativos también derivados del referido título sexto de la Constitución mexicana, en su artículo 123 apartado "B", se establece otra instancia que permite mediar los conflictos entre los Poderes Federales y Estatales y sus trabajadores. Ello se esclarece en la primera parte de la fracción XII donde se menciona que: "los conflictos individuales, colectivos o inter-sindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria." (185)

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es otra de las instancias que coadyuva a la solución de problemas laborales, en este caso entre la Administración Pública y sus empleados. Su antecedente más inmediato lo es el Tribunal de Arbitraje cuya aparición se enmarca con la expedición del "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", mediante el decreto del 27 de septiembre de 1938, donde se le asigna competencia de revisión o de segunda instancia, ya que los conflictos entre los servidores del Estado y los representantes oficiales de cualquiera de los tres poderes eran planteados ante

(185) Constitución... op. cit. p.123

las juntas arbitrales.

El surgimiento del tribunal presentó, en su tiempo, un conflicto de duplicación con las juntas arbitrales ya que existían en cada una de las unidades burocráticas y eran competentes para conocer los conflictos individuales suscitados entre algún funcionario de unidad burocrática y sus trabajadores así como los conflictos interindustriales de cada unidad y los registros sindicales y su potencial cancelación.

Por su parte, al Tribunal también se le otorgaron competencias para resolver en revisión las condiciones individuales que surgieran del conflicto entre el Estado y sus trabajadores. Así, si surgía un conflicto individual, debía hacerse del conocimiento, en primera instancia, de la Junta arbitral. Por otro lado, el tribunal podía también conocer de ello de acuerdo con lo establecido en la legislación. Esta duplicación se nulificó con la reforma del 7 de abril de 1941 en que se suprimieron las Juntas y se le dio al Tribunal de Arbitraje el carácter de Única Instancia, en vez de su condición de Revisor.

En el momento de su creación, el Tribunal de Arbitraje tenía competencia para resolver los conflictos que se dieran con los trabajadores del Poder Judicial. Sin embargo, en Mayo de 1941 la Suprema Corte presentó al Ejecutivo algunas sugerencias para reformar al Estatuto Jurídico referido, argumentando que los actos de este poder no podían ser sometidos al arbitraje de un tribunal que la constitución no autoriza. Por ello se estipuló en la mencionada fracción XII del artículo 123 que: "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación." (186)

En la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es el instrumento reglamentario, se le da su configuración modificada al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. De esta manera, podemos ver que, de conformidad con el artículo 118, éste podrá funcionar en Pleno o en Salas y queda organizado de forma colegiada integrando cada Sala por un Magistrado representante del Gobierno Federal, quien lo designa, un Magistrado representante de los trabajadores, el cual es designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que fungirá como presidente de sala, y el cual será nombrado por los dos representantes referidos. El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional con nombramiento otorgado por el Presidente de la República, quien fungirá como presidente del Tribunal.

En las capitales de las Entidades Federativas podrá haber Salas Auxiliares del Tribunal.

El artículo 119 se refiere a la designación de nuevos Magistrados lo cual se vincula con el anterior.

En el artículo 120 de dicha Ley, el Presidente del Tribunal y los presidentes de Sala y de Sala Auxiliar durarán seis años en el cargo. Los otros dos Magistrados podrán ser removidos libremente por quienes los designaron.

Este mismo artículo se divide en tres fracciones para describir las funciones de los Presidentes.

En el 120-A se dice que el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Ejercer la representación del Tribunal;
- II. Dirigir la administración del mismo;
- III. Presidir las sesiones del Pleno;
- IV. Cuidar el orden y la disciplina del personal del Tribunal y conceder las licencias que, de acuerdo con la Ley, le sean solicitadas;
- V. Asignar los expedientes a cada una de las Salas, conforme a las normas que establezca el reglamento interior;
- VI. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por el Pleno;
- VII. Vigilar el correcto funcionamiento de las Salas y de las Salas Auxiliares;
- VIII. Rendir los informes relativos a los amparos que se interpongan en contra de los laudos y de las resoluciones dictadas por el Pleno;
- IX. Llevar la correspondencia oficial del Tribunal salvo las reservadas a los Presidentes de las Salas, y
- X. Las demás que le confieren las leyes."(187)

En el artículo 20-B se establecen las del Presidente de cada una de las Salas

- I. Cuidar el orden y la disciplina del personal de la Sala;
- II. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por la Sala;
- III. Rendir los informes relativos a los amparos, cuando las Salas tengan el carácter de autoridad responsable;

(187) Italo Morales, Hugo y Tena Suck, Rafael. LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. México. Ed. PAC. 1990. pp. 132-

IV. Informar al Presidente del Tribunal de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Sala y sugerir las medidas correspondientes para corregirlas;

V. Tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la Sala, y

VI. Las demás que le confieren las leyes."(188).

El artículo 121 describe los requisitos necesarios para ser magistrado, el 122 al personal de apoyo para la realización de las actividades y el 123 dice que el tribunal nombrará, removerá o suspenderá a los trabajadores de acuerdo con los términos establecidos por la ley.

El artículo 124 le otorga las siguientes competencias al Tribunal: "I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores;

II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y la organización de los trabajadores a su servicio;

III.-Conceder el registro a los sindicatos, o en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales.

V.-Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos."(189)

A partir del artículo 125 se describen los procedimientos que se deben seguir para solicitar la participación de este tribunal.

(188)Ibdem. p. 133

(189) Ibdem. p.137

los cuales describiremos de manera somera resaltando los aspectos que consideramos de mayor relevancia. En ese artículo se dice que, en el momento en que se recibe la promoción relativa a un conflicto colectivo, el Presidente del Tribunal citará a las partes dentro de las 24 horas siguientes para una audiencia de conciliación. En el 126 se dice que no se requiere solemnidad en la intervención de las partes. El 127 se refiere a procedimiento para la resolución, la cual se ventilará en una sola audiencia, salvo opinión en contra del mismo Tribunal.

De ahí en adelante hasta el artículo 147 del Título séptimo, se detallan los procedimientos que deben seguirse para la realización de las competencias del Tribunal.

Como se desprende de esta revisión, en el caso de los trabajadores al Servicio del Estado también existe una estructura legal y propiamente conciliatoria para la resolución de los problemas laborales suscitados y la posibilidad de una administración de justicia eficaz.

4.1.2.3 El Tribunal Fiscal de la Federación.

Como se había mencionado al inicio de este apartado, la aceptación y vigencia de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, mediante la cual se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, presenta la primera oportunidad dentro del derecho positivo mexicano para la interpretación relativa a la aceptación jurídica de este tipo de Tribunales Administrativos Federales.

Ello se puede desprender de la Exposición de Motivos que se

basó en la interpretación de la fracción I, segundo párrafo, del artículo 104 constitucional, según la cual "Las Leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus soluciones."(190)

De ello se llegó a la conclusión de que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación "no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial". Esto se debe a que, "No estando sujeto el Tribunal Fiscal de la Federación a la dependencia de ninguna de las demás autoridades que integran el Poder Ejecutivo, y debiendo actuar en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hace, será un tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida."(191)

Como derivación de esos supuestos se puede pensar que "La autonomía del Tribunal está garantizada, además, con la adopción, para los Magistrados, del mismo estatuto que las normas

(190) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México. 1969. p. 72

(191) Heduán Virues, Dolores. LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, se considera a aquéllos, en términos de la fracción II del Artículo 76 Constitucional como "empleados superiores de Hacienda"(192) y no de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ello se reafirma en las fracciones II y IV del artículo 89 constitucional.

Bajo esos considerandos se establece el Tribunal Fiscal de la Federación cuya estructura y competencia queda establecida en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978.

En su capítulo I, bajo el título "De la integración del Tribunal", su artículo 1 expresa la personalidad jurídica del mismo. Ahí se indica que "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece."(193)

En el segundo artículo se expresa se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales; y en el tercero se dice lo arriba afirmado en el sentido de que "El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación para integrar la Sala Superior o las Salas regionales. También designará hasta tres magistrados supernumerarios, quienes supliran las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales."(194) La duración de

(192) Constitución...op. cit. p. 58

(193) Código Fiscal de la Federación. Ed. Porrúa. México. 1990. p. 233.

(194) *Ibidem.* p. 233

los magistrados será de seis años.

Posteriormente, en los artículos del cuatro al séptimo se establecen los requerimientos para ser magistrado, las formas de suplir las ausencias, las licencias y los ingresos; y del octavo al décimo los apoyos administrativos del Tribunal como el Secretario General, el Oficial Mayor, los secretarios, los actuarios, los peritos y los empleados. Igualmente se establecen los requisitos para ocupar los cargos y los impedimentos para desempeñar otras funciones.

El Capítulo II se refiere a la Sala Superior. Su artículo 11 asienta que "La Sala Superior se compondrá de nueve magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero bastará la presencia de seis de sus miembros para que pueda sesionar." (195) En seguida se expone la forma de votación, las condiciones para fijar o modificar la jurisprudencia y la determinación de que las sesiones serán públicas, salvo en casos especiales. Ello comprende de los artículos doce al catorce.

El artículo quince expone las competencias del Tribunal Superior: "I. Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.

II. Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

III. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de

los plazos señalados por la ley.

IV. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos.

V. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes."(196)

El artículo 16 manifiesta otras de las atribuciones administrativas y organizativas que competen a la Sala Superior:

"I. Designar de entre sus miembros al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será también de la Sala Superior;

II. Señalar la sede de las Salas Regionales;

III. Dirigir la buena marcha del Tribunal para la pronta impartición de Justicia;

IV. Evaluar el funcionamiento de las Salas Regionales;

V. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia; aplicar a los magistrados, secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del tribunal, las sanciones administrativas correspondientes, y proponer a la autoridad competente su aplicación, en el caso de destitución del magistrado;

VI. Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales, de los secretarios, de los actuarios y de los peritos del tribunal;

VII. Designar de entre los magistrados supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las Salas Regionales;

VIII. Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los secretarios y actuarios del tribunal y a los peritos del mismo, así como acordar lo que proceda con respecto a su remoción;

IX. Acordar el nombramiento, cambio de adscripción y remoción de los empleados administrativos del tribunal, cuando proceda conforme a la ley;

X. Conceder licencia a los magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del tribunal y, en los términos de las disposiciones aplicables, a los secretarios, actuarios, peritos y personal administrativo del tribunal.

XI. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;

XII. Designar las comisiones de magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;

XIII. Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del tribunal.

XIV. Expedir el reglamento interior del tribunal y los demás reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funcionamiento;

XV. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior.

XVI. Las demás que establezcan las leyes."(197)

El capítulo Tercero de la Ley se refiere a las funciones específicas del Presidente quien dura en su encargo un año; en gran medida, esas funciones son de competencia representativa y administrativa.

En el capítulo cuarto se exponen las funciones de las Salas Regionales. En el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se dice que el Tribunal se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales. Estas últimas, estarán integradas por tres magistrados cada una, de conformidad con el artículo 20. En el siguiente se establece su división territorial: "I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

(197) Ibidem. pp.236-238

VII. Del Golfo-Centro, con Jurisdicción en los Estados de Tlaxcala Puebla y Veracruz.

VIII Del Pacífico-Centro, con Jurisdicción de los Estados de Guerrero y Morelos.

IX. Del Sureste, con Jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X. Peninsular, con Jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán."(198)

En los artículos 23, 24 y 25, se establecen las competencias de estas Salas Regionales en los que se incluye el conocimiento por resoluciones definitivas en diversos ámbitos; el conocimiento por razón de territorio de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción, las cuáles "...regirán en los casos en que las autoridades de las entidades federativas apliquen, por coordinación con las autoridades de la Federación o por delegación de facultades, las Leyes y las demás disposiciones fiscales federales"; y conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en los artículos anteriores, como competencias de las mismas.

Es dentro de esos parámetros que se desarrolla la actividad de las Salas Regionales.

Finalmente, los capítulos V y VI se refieren a las funciones del personal de apoyo al Tribunal y de las vacaciones y guardias, que no tienen una directa incidencia para entender la

administración de justicia que ejerce este Tribunal.

Hasta aquí se han descrito las competencias y estructura de los Tribunales Administrativos Federales que operan en diversas instancias y que están directamente relacionados, de una u otra manera, con el Ejecutivo Federal.

En nuestro siguiente apartado, describiremos algunas de las dependencias del Ejecutivo Federal, que especialmente tienen la encomienda de la procuración de Justicia.

4.1.3 Dependencias del Poder Ejecutivo Federal que intervienen en la administración de justicia.

Son diversas las actividades de la organización social en las que se requiere la regulación jurídica. De aquí que, tanto en los aspectos del trato con delincuentes que afectan a la sociedad de diversas maneras como en las relaciones laborales de las áreas productivas y administrativas, las relaciones económicas de la comercialización y consumo y de los delitos de evasión o abuso de las autoridades fiscales, se requiera un cuerpo que procure el ejercicio pleno de la justicia. Así se han formado diversas corporaciones para la administración de justicia las cuales describiremos en el presente apartado.

4.1.3.1. La Procuraduría General de la República.

Toda institución tiene un proceso histórico propio. Por ello, para entender a una dependencia del Poder Ejecutivo debemos tener en cuenta la peculiaridad de ser una organización que corresponde a la dinámica y concepción de cada una de las administraciones. Y ni bien sus atribuciones están explícitas en el artículo 102 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su instrumentación se apega a la idea del Procurador en turno para considerar las prioridades de su responsabilidad.

En la Ley Orgánica referida, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983, se establece en su capítulo primero cuáles son las atribuciones de la Procuraduría General de la República. Allí se dice que "...es la dependencia

del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables."(199)

En su artículo segundo se exponen las atribuciones del Ministerio Público Federal prealdido por el Procurador General de la República. Estas son: "I. Vigilar los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo;

III. Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y de los cónsules generales;

IV. Prestar Consejo Jurídico al Gobierno Federal;

V. Perseguir los delitos del orden federal;

VI. Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República cuando se trate de

asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia.

VII. Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se provea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias;

VIII. Las demás que las leyes determinen."(200)

El artículo tercero describe el alcance de la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad referidas en el primer apartado del artículo anterior: "I. La institución del Ministerio Público como parte en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la Ley y la protección del interés público, conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 5, fracción IV de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

II. La propuesta al Presidente de la República de reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución. La reforma de normas locales inconstitucionales se sugerirá por los conductos legales pertinentes, y

III. La vigilancia de la aplicación de la Ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos federales, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Cuando los particulares presenten al Ministerio Público quejas

por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, aquél las pondrá en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver, y podrá orientar al interesado sobre la atención que, legalmente, corresponda al asunto de que se trate."(201)

El artículo cuarto se refiere a "La promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, y la intervención en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo..."

I. La participación conforme al artículo 26 constitucional, a la Ley de Planeación y al Plan nacional de desarrollo, en el estudio, la promoción y la ejecución de programas y acciones correspondientes a procuración e impartición de justicia;

II. La propuesta, ante el Presidente de la República, de las medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, escuchando la opinión de los funcionarios encargados de dichos servicios públicos, así como de otras personas y sectores que por su actividad, función o especialidad puedan o deban aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate;

III. La denuncia, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el presidente de la Sala que corresponda, según el caso, de las contradicciones que se observen en las tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados de Circuito a efecto de que el Pleno o la Sala resuelvan lo procedente, según lo previsto en los artículos

19 y 195 bis de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, y

IV. La opinión, en los términos y para los fines a que se refiere la fracción anterior cuando la denuncia de tesis contradictorias provenga de Ministros de la Suprema Corte, Salas de esta, Tribunales Colegiados de Circuito o partes en los juicios de amparo."(202)

El quinto artículo describe lo correspondiente a la representación ante las autoridades jurisdiccionales y la intervención en las controversias que se susciten. Sobre ello dice: "I. La intervención como parte en los juicios de amparo...

II. La intervención como representante de la Federación, en todos los negocios en que aquella sea parte o tenga interés jurídico;

III. La intervención como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades de la administración pública federal. Esta intervención procederá cuando así lo disponga el Presidente de la República o cuando lo soliciten los coordinadores de sector correspondientes, pero en este último caso el Procurador acordará lo pertinente, tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público.

Los coordinadores de sector y, por acuerdo de éstos, las entidades paracentales, deberán hacer del conocimiento de la Procuraduría General de la República los casos en que dichas entidades figuren como partes o como coadyuvantes, o de cualquier otra forma que comprometa sus funciones o su patrimonio, ante

órganos extranjeros dotados de atribuciones jurisdiccionales. En estos casos, La Procuraduría General de la República se mantendrá al tanto de los procedimientos respectivos y requerirá la información correspondiente. Si a juicio del Procurador, el asunto reviste importancia para el interés público, formulará las observaciones o sugerencias que juzgue convenientes.

IV. La Intervención como representante de la Federación en los casos previstos por la Ley de Nacionalización de bienes...

V. La intervención, mediante dictámen jurídico sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes, en controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, sin perjuicio de lo previsto, en su caso, por la fracción II de este artículo.

VI. La intervención, en la forma y con la salvedad a que se refiere la fracción anterior, en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal, el Ministerio Público procederá de acuerdo con sus atribuciones legales.

Cuando el Ministerio público represente a la Federación o intervenga como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades de la administración pública federal, no podrá desistirse de las acciones intentadas, sin acuerdo expreso del Presidente de la República o sin la conformidad de quien hubiese solicitado su intervención, según el

caso."(203)

El artículo sexto se refiere al consejo jurídico que se da al Gobierno Federal además de lo estipulado en otros artículos y fracciones. De esta instancia dice: "I. La opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de Ley que el Presidente de la República envíe para su estudio;

II. La opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el titular de una dependencia de la administración pública federal, y

III El asesoramiento jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de titulares de las dependencias de la administración pública federal."(204)

El artículo siete se refiere a la persecución de los delitos del orden Federal. el artículo establece: "I. En la averiguación previa, la recepción de denuncias y querelías, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 constitucional, y la práctica de todos los actos conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y a la acreditación de la probable responsabilidad del indiciado, como elementos que fundan el ejercicio de la acción penal, así como la protección al ofendido por el delito en los términos legales aplicables. El Ministerio Público solicitará a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo o de aseguramiento patrimonial que resulten indispensables para los

(203) Ibidem. 328-329

(204) Ibidem. pp. 329-330

fines de la averiguación previa y, en su caso y oportunidad, para el debido desarrollo del proceso. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente corresponda;

Cuando el Ministerio Público Federal tenga conocimiento, por sí o por conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que concuerden con el debido conocimiento de los hechos, lo que a sus facultades y atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público Federal la determinación que adopten. En caso de que, conforme a lo que autoriza el artículo 16 constitucional, el Ministerio Público Federal o sus auxiliares tengan detenidos a su disposición, así lo harán saber a las autoridades legitimadas para formular la querrela o cumplir el requisito equivalente y estas deberán comunicar por escrito la determinación que adopten, en el lapso de veinticuatro horas.

II. Ante los órganos jurisdiccionales, conforme a la competencia de éstos, la intervención como actor en las causas que se sigan ante los tribunales, solicitando las ordenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como los exhortos y medidas precautorias procedentes, proponiendo las pruebas conducentes al esclarecimiento de la conducta o de los hechos y de la responsabilidad del inculcado, planteando las excluyentes de

responsabilidad penal o las causas de extinción de la pretensión punitiva de que tenga conocimiento, formulando conclusiones, exigiendo la reparación patrimonial que corresponda al ofendido, solicitando la aplicación de las penas y medidas que procedan e interponiendo los recursos ordinarios que resulten pertinentes, y III. Impugnación, en los términos que la ley prevenga, de las sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde al Ministerio Público."(205)

El artículo octavo, que refiere a la representación del Gobierno Federal en actos ante los Estados de la República, la cual se ejercerá con el previo acuerdo del Presidente de la República, implica las siguientes responsabilidades: "I. La promoción y celebración de convenio, con apego a las disposiciones aplicables, y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades, sobre apoyo y asesoría recíprocos en materia policial, técnico, jurídica, pericial y de formación de personal para la procuración de justicia; y II. La promoción y celebración de acuerdos, con arreglo a las disposiciones aplicables, para efectos de auxilio al Ministerio Público Federal por parte de autoridades locales, cuando se trate de funciones auxiliares previstas en esta ley o en otros ordenamientos."(206)

En el artículo noveno se expresa lo relativo al cumplimiento de leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional, en los

(205) Ibidem. pp. 330-331

(206) Ibidem. p. 331

asuntos propios de la institución. Su competencia se describe como sigue: "I. La promoción ante el Presidente de la República, de los instrumentos de alcance internacional en materia de colaboración policia o judicial;

II. La intervención en la extradición internacional de delincuentes, y

III. La intervención, por acuerdo del Presidente de la República, en la aplicación de los Tratados celebrados conforme al último párrafo del artículo 18 constitucional, así como en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter o con alcance internacional, cuando se trate de asuntos concernientes a la institución."(207)

En el artículo diez sólo se enuncia que "El Procurador intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público Federal en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren los artículos anteriores, según las previsiones del reglamento y los acuerdos que dicte el Procurador. El reglamento prevendrá la distribución de los asuntos entre las unidades técnicas y administrativas de la dependencia."(208)

Finalmente, en el artículo once, se dice que: "En el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público y sus auxiliares, en su caso, y conforme a sus funciones, podrán requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba, en general, a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a las correspondientes al Distrito Federal, y a

(207) Ibidem. pp. 331-332

(208) Ibidem. p. 332

otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones."(209)

En estos párrafos se puede vislumbrar la amplia gama de responsabilidades que tiene la Procuraduría General de la República. Y, únicamente para entender cómo se realizan estas actividades, haremos un breve esbozo de la forma de organización que aparece en el segundo capítulo de dicha legislación.

Ahí se menciona que "La Procuraduría General de la República estará presidida por el Procurador, Jefe de la Institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares directos, conforme a lo señalado por el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."(210)

Los auxiliares directos del Ministerio Público son la Policía Judicial Federal y los servicios periciales de la Procuraduría General de la República. También son auxiliares del Ministerio Público: "a) Los agentes del Ministerio Público del Fuero Común y de las policías judicial y preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo, cuando se trate de estos, entre las autoridades federales y locales en los términos del artículo 8, fracción II, de la presente ley;

b) Los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero;

c) Los capitanes, patrones o encargados de naves y aeronaves nacionales, y

d) Los funcionarios de otras dependencias del Ejecutivo Federal, en los casos a que se refiere el artículo 25 de este

(209) Ibidem. p. 332

(210) Ibidem. p. 332

ordenamiento."(211)

Los requerimientos para ocupar cada uno de estos cargos y la relación entre ellos son el objeto de los artículos subsiguientes. Por su parte la estructuración y Jerarquización de las funciones de la Procuraduría se puede encontrar en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Como se mencionó al inicio de este apartado, cada administración tiene su propia forma de desempeñar sus responsabilidades. En la actualidad, a principios de 1991, se han promovido las reformas pertinentes al Código Federal de Procedimientos Penales para que, comparado con las anteriores condiciones, los mexicanos se conviertan en los principales beneficiarios. Las reformas revitalizan la acción del Ministerio Público Federal en la procuración de justicia para que actúe como garante de la tranquilidad social.

4.1.3.2 La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Las Leyes Federales del Trabajo promulgadas en 1931 y en 1970 han establecido las Procuradurías de la Defensa del Trabajo en los ámbitos federal y local para suplir la desigualdad y la ignorancia del Derecho por parte de los trabajadores.

En un artículo publicado en 1980, el Doctor Enrique Alvarez del Castillo expresa que " el derecho del trabajo en sus

(211) Ibidem. p. 333.

dos vertientes: material y procesal, vive en la idea de la democracia social y tiene como misión principal corregir las injustas desigualdades que el fenómeno capitalista provoca en todos los órdenes de la vida social en perjuicio directo de los económicamente débiles, particularmente los trabajadores... Hablar de igualdad de oportunidades frente a la ley, sobre todo en un país como el nuestro, con desigualdades tan notorias, resulta una paradoja dramática que nos obliga a vincular estrechamente la idea de la democracia con la igualdad de seguridades que el estado debe garantizar en beneficio de los débiles para obtener un mínimo de justicia social El derecho individual a la justicia se transforma en un derecho social a la justicia, en derecho de clase, en un derecho cierto a la defensa social". (212)

Por otra parte, el principio establecido en el Derecho Civil de que la ignorancia de la ley a nadie beneficia es un principio válido para dar certidumbre y seguridad al régimen jurídico. "Sin embargo, cuando la ignorancia del derecho es regla general, resulta una broma cruel que puede convertir al derecho en una super estructura formal inconcebible porque de origen está negando su más caro propósito: la justicia." (213)

La Defensoría Legal del Trabajo constituye una institución de asesoramiento gratuito de los trabajadores, que, por su condición

(212) ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, "Defensa Social para los Trabajadores" en Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979, Prólogo de Mario de la Cueva, México, UNAM, 1a. edición, 1980, pp. 67-70.

(213) Ibidem, p. 70.

económica, no están en posibilidad de erogar gastos en la atención jurídica de sus conflictos laborales. De acuerdo con el artículo 534 de la vigente Ley Federal del Trabajo, los servicios que preste la Procuraduría de la Defensa del Trabajo son gratuitos.

La Ley Federal del Trabajo, en sus artículos del 530 al 536, establece las Procuradurías de la Defensa del Trabajo tanto al nivel federal como en las de las entidades federativas y fija su integración y sus funciones.

El 2 de junio de 1975, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo" que detalla y desarrolla los principios que, sobre la integración y competencia de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, establece la Ley Federal del Trabajo. El reglamento citado se limita al ámbito federal.

El artículo primero del Reglamento, determina que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo es un organismo desconcentrado, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

A. Integración de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo se integra por un Procurador Federal, que dirige y coordina las funciones de la Dependencia, por un Secretario General que realiza las tareas administrativas de la Procuraduría, por un Procurador Auxiliar General de Defensoría y Conflictos que

dirige las funciones que desempeñan los Procuradores Auxiliares acreditados ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales Permanentes de Conciliación y los Procuradores Auxiliares acreditados ante las citadas Juntas, los cuales asumen la defensa de los trabajadores en los conflictos laborales cuando para ello se les requiera. Los nombramientos son formulados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social.

B.- Funciones de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Entre otras funciones, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo tiene las siguientes :

I.- Representar y asesorar a los trabajadores y a los sindicatos formados por los mismos, ante cualquier autoridad, resolver sus consultas jurídicas y representarlos en todos los conflictos que se relacionen con la aplicación de normas de trabajo o se derivan de las mismas relaciones ;

II.- Prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación de las normas laborales. La Procuraduría hará valer las instancias, recursos o trámites que sean necesarios a fin de hacer respetar el derecho de los trabajadores.

III.- Denunciar en la vía administrativa o jurisdiccional la falta o retención de pago de los salarios o del reparto de utilidades, interponiendo las acciones, recursos o gestiones encaminadas a subsanar dicha omisión.

Por otro lado, los trabajadores al servicio del Estado tienen también un respaldo de procuración de justicia laboral. Veámoslo.

4.1.3.3 La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Título Séptimo de la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional", instituye el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores, conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio, conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, etc.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un organismo colegiado que funciona en Pleno y en por lo menos tres Salas, cada una integrada por tres magistrados.

El artículo 122 de la mencionada Ley, establece que el Tribunal contará con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 103 del "Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje" (214) define a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, como "el

(214) HERRAN SALVATTI, Mariano y Carlos F. QUINTANA ROLDAN, Legislación Burocrática Federal, (Legislación, Doctrina, Jurisprudencia) México, Porrúa, 1a. edición, 1986, pp. 172-174. (El Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje fue expedido por el pleno del Tribunal el 15 de enero de 1986 y entró en vigor a partir del 3 de febrero del mismo año, y se publicó por estrados del propio Tribunal).

órgano de buena fe, de interés público y de carácter permanente, que tiene por objeto defender en forma gratuita y oportuna, a petición de parte interesada" los derechos de los trabajadores en los conflictos individuales de la competencia del propio Tribunal".

A. Integración de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta Procuraduría está integrada por un Procurador y el número de procuradores auxiliares que se juzgue conveniente para la defensa de los intereses de los trabajadores, de acuerdo con el mencionado artículo 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje señala que la Procuraduría se integra también por un Subprocurador.

El propio artículo 122 de la Ley, determina a su vez que los nombramientos del Procurador y de los Procuradores Auxiliares los hará el Presidente del Tribunal con el acuerdo del Pleno.

B.- Funciones de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tanto el artículo 122 de la Ley como el artículo 104 del Reglamento Interior del Tribunal, establecen que la Procuraduría representará o asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en los asuntos que se relacionen con la Ley de la

materia (Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado). Para ello está facultada ya que puede interponer los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponer a las partes interesadas soluciones conciliatorias en el arreglo de sus conflictos, haciendo constar los resultados en actas autorizadas por la Sala respectiva.

4.1.3.4 La Procuraduría Federal del Consumidor.

El 22 de diciembre de 1975, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley Federal de Protección al Consumidor", cuyo capítulo octavo establece la Procuraduría Federal del Consumidor como un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora. En el Distrito Federal, también protege los derechos de los arrendatarios de inmuebles destinados para habitación.

A.- Integración de la Procuraduría Federal del Consumidor.

El artículo 61 de la "Ley Federal de Protección al Consumidor", señala que al frente de la Procuraduría Federal del Consumidor estará el Procurador Federal, quien será nombrado por el Presidente de la República, deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener título de licenciado en Derecho.

En el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1991, se publicó el "Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley

Federal de Protección al Consumidor", que establece las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor. De acuerdo con el citado Reglamento, para el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría ésta cuenta, entre otros, con los siguientes servidores públicos y unidades: Procuraduría, Subprocuraduría de Servicios al Consumidor; Subprocuraduría de Organización de Consumidores; Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia; Subprocuraduría Jurídica; Coordinación General de Administración, etc. En el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1991 se publicó el acuerdo del Procurador Federal del Consumidor, en el cual se define la adscripción de las unidades administrativas que conforman la estructura orgánica de la Procuraduría Federal del Consumidor.

B.- Funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor realiza sus acciones fundamentalmente en tres áreas: servicios al consumidor, vigilancia e inspección de precios y tarifas, y organización de consumidores.

El artículo 59 de la "Ley Federal de Protección al Consumidor" señala las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. Entre otras, están: I.- Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor;

II.- Representar colectivamente a los consumidores en cuanto tales, ante entidades u organismos privados y ante proveedores de bienes o prestadores de servicios;

III.- Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales;

IV.- Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.

V.- Denunciar ante las autoridades competentes los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios, que lleguen a su conocimiento;

VI.- Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas;

VII.- Procurar la satisfacción de los derechos de los consumidores conforme a los procedimientos que establecen los incisos en que se subdivide la fracción VIII del artículo 59 de la Ley y que puede ser un requerimiento al proveedor, una audiencia de conciliación entre proveedor y consumidor, o un juicio arbitral en amigable composición o de estricto derecho. De acuerdo con el inciso E) de la fracción VIII, adicionado en 1988, los reconocimientos de los consumidores y proveedores de obligaciones a su cargo y los ofrecimientos para cumplirlos formulados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, obligan de pleno derecho. Los reconocimientos y los laudos que dicta la citada Procuraduría traen aparejada su ejecución.

También la Procuraduría Federal del Consumidor tiene facultades para vigilar que los contratos de adhesión no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los

consumidores y ejercer las tareas de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En el ejercicio de sus atribuciones, la Procuraduría puede emplear medios de apremio como multas hasta por el importe de cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, la cual será duplicada en caso de reincidencia o, en su caso, recurrirá al auxilio de la fuerza pública.

El capítulo décimosegundo de la "Ley Federal de Protección al Consumidor" contiene las sanciones que la Procuraduría Federal del Consumidor puede imponer por infracción a los artículos 20, 27, 38, 40, 44, 45, 47, 49, 52, 54, 56, 63, 64, 65, 79 y 81 de la propia Ley, sanciones que consisten en multa hasta por quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, clausura temporal hasta por 60 días, arresto administrativo hasta por 36 horas, la cancelación o revocación de la concesión, licencia permiso o autorización de servicios públicos de concesión federal, turísticos o de transporte, o de viaje, hoteles, restaurantes u otros servicios análogos.

4.1.3.5 La Procuraduría Fiscal de la Federación.

La Procuraduría Fiscal de la Federación es una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Reglamento Interior de esta Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1989 establece que, para el despacho de sus asuntos, la mencionada Secretaría contará, entre otros

servidores públicos, con el Procurador Fiscal de la Federación.

A.- Integración de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Esta Procuraduría se integra por el Procurador Fiscal de la Federación, quien será auxiliado por los Subprocuradores Fiscales Primero, Segundo, Tercero, de Control de Cambios y de Investigaciones, por el Director de Técnica Operativa, y por los Subprocuradores Fiscales Regionales, así como por los abogados hacendarios, investigadores e inspectores que las necesidades del servicio requieran .

El Procurador Fiscal de la Federación será nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado, de conformidad con lo establecido por la fracción IV del artículo 89 constitucional y el "acuerdo que señala los nombramientos de empleados superiores de Hacienda, que requieren ratificación del Senado de la República, o de la Comisión Permanente", aprobado por la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 1987 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1987.

Los Subprocuradores Fiscales de la Federación, Directores Generales, Directores, Subdirectores y demás funcionarios de la Procuraduría Fiscal de la Federación serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

B.- Funciones de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

El artículo 92 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina que el Procurador Fiscal de la Federación tendrá las facultades que para los Subsecretarios

señala el artículo 7o. del mismo reglamento.

En el artículo 10 del citado reglamento se establecen las competencias del Procurador Fiscal de la Federación, entre las que están:

- I.- Ser el consejero jurídico de la Secretaría.
- II.- Formular los proyectos de iniciativas de leyes o decretos así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República.
- III.- Realizar estudios comparados de los sistemas hacendarios, de los administrativos y de los de justicia administrativa de otros países, para apoyar la modernización administrativa.
- IV.- Intervenir en los aspectos jurídicos de los convenios y acuerdos de coordinación fiscal con entidades federativas, así como asesorarlas en los estudios que soliciten a la Secretaría para la elaboración de sus ordenamientos hacendarios y para el establecimientos de los sistemas administrativos correspondientes.
- V.- Dictaminar el criterio de la Secretaría cuando unidades administrativas de la misma emitan opiniones contradictorias en aspectos legales; y como órgano de consulta interna de ésta, establecer la interpretación de la leyes y disposiciones en las materias competencia de la propia Secretaría.
- VI.- Proponer medidas para la mejor aplicación de las disposiciones legales de la materia de la Secretaría y para

la pronta y expedita administración de justicia en materia hacendaria.

VII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales, a la Secretaría y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos administrativos ante los tribunales de la República y ante otras autoridades competentes; ejercitar las acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares, e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades, siempre que dicha representación no corresponda al Ministerio Público Federal y, en su caso, proporcionarle los elementos que sean necesarios; así como coordinar la defensa en los juicios promovidos en el extranjero en que sean parte las entidades de la administración pública parastatal coordinadas por la Secretaría.

VIII.- Interponer con la representación señalada en la fracción anterior, el recurso de revisión contra sentencias y resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

IX.- Proponer los términos de los informes previos y justificados que deban rendir el Presidente de la República y el Secretario (de Hacienda), cuando proceda, los servidores públicos de la Secretaría y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en los asuntos competencia de la Secretaría; intervenir, cuando la propia Secretaría tenga el carácter de tercero perjudicado, en los juicios de amparo; proponer los términos de los recursos que procedan, así como realizar, en general, todas las promociones

que en dichos juicios se requieran.

X.- Representar al Titular del Ramo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en las controversias laborales que se susciten entre la Secretaría y su personal.

XI.- Allanarse y transigir en juicios fiscales y laborales; no ejercitar y desistirse de las acciones en materia laboral y abstenerse de interponer recursos en toda clase de juicios, incluyendo el de revisión contra sentencias o resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

XII.- Resolver los recursos administrativos en materia fiscal que sean de su competencia.

XIII.- Llevar la instrucción de los procedimientos en que deba intervenir la Secretaría conforme a leyes distintas de las fiscales y resolver los recursos administrativos relacionados con dichos procedimientos, cuando ambas competencias no estén asignadas a otra unidad administrativa de la propia Secretaría.

XIV.- Vigilar la debida garantía fiscal, en recurso administrativo o en juicio.

XV.- Ejercer en materia de infracciones o delitos fiscales las atribuciones señaladas a la Secretaría en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes, e imponer las sanciones correspondientes por infracciones a dichas leyes, excepto cuando compete imponerlas a otra unidad administrativa de la Secretaría.

XVI.- Ejercer las facultades de la Secretaría establecidas por las leyes para comprobar el cumplimiento de las

disposiciones sobre el control de cambios, para practicar toda clase de investigaciones, imponer sanciones por infracción a las citadas disposiciones y resolver los recursos administrativos en esta materia, así como representar a las autoridades ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios en que se impugnen las resoluciones correspondientes y denunciar los hechos de que tenga conocimiento que impliquen o puedan implicar la comisión de delitos por violación a las citadas disposiciones.

XVII.- Denunciar o querrelarse ante el Ministerio Público Federal de los hechos que puedan constituir delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones; así como denunciar o querrelarse ante el Ministerio Público competente de los hechos delictuosos en que la Secretaría resulte ofendida y, cuando proceda, otorgar el perdón legal.

XVIII.- Ejercer en materia penal las facultades que señalen a la Secretaría las leyes que rigen a las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito y al mercado de valores; y

"XIX.- Coadyuvar con el propio Ministerio Público, en representación de la Secretaría, en los procesos penales de que tenga conocimiento.

4.1.3.6 El Cuerpo Consultivo Agrario.

El artículo 27 constitucional, en su fracción XIII y la Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 89, determinan que el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria.

El Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano de consulta del Presidente de la República en materia agraria.

El Cuerpo Consultivo Agrario está instituido en la fracción XI del artículo 27 constitucional.

A.- Integración del Cuerpo Consultivo Agrario.

De acuerdo con el inciso b) de la fracción XI del artículo 27 constitucional, el Cuerpo Consultivo Agrario está compuesto por cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República. Además contará con el número de supernumerarios que el Ejecutivo Federal considere necesario. La creación de los miembros supernumerarios está prevista por el artículo 14 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El Secretario de la Reforma Agraria presidirá el Cuerpo Consultivo y tendrá voto de calidad.

El Secretario de la Reforma Agraria propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo, quienes deberán ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República.

El Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1980, establece que los condecorados supernumerarios integrarán las Consultorías Estatales o Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario

y suplirán en sus ausencias temporales a los miembros titulares.

El Cuerpo Consultivo Agrario funcionará en pleno que se integrará por los cinco consejeros titulares presidido por el Secretario de la Reforma Agraria o su representante. También funcionará en Consultorías Regionales o Estatales. Las Consultorías Regionales tendrán competencia territorial en dos o más entidades federativas y podrán ser unitarias o colegiadas, según lo acuerde el pleno. Las Consultorías Estatales tendrán competencia en una entidad federativa o en parte de ella, y podrán ser unitarias o colegiadas a juicio del pleno.

B . - Funciones del Cuerpo Consultivo Agrario .

El artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971, señala las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario entre las que están las siguientes:

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido. Los expedientes a que se refiere esta fracción son los relativos a los diversos procedimientos agrarios como son, entre otros, la restitución de tierras, bosques y aguas; la dotación de tierras, la creación de nuevos centros de población ejidal, el reconocimiento y titulación de bienes comunales y la nulidad de contratos y concesiones.

II.- Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe.

III.- Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo de la ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios.

IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal.

V.- Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Los artículos 10, 11 y 16 del Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario detallan las facultades del Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario, del pleno del Cuerpo Consultivo Agrario y de las Consultorías Estatales y Regionales, respectivamente.

4.1.3.7 La Procuraduría de Asuntos Agrarios.

La Procuraduría de Asuntos Agrarios fue creada por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1953 para que, tanto en las oficinas centrales como en las foráneas de la Secretaría de la Reforma Agraria, radiquen procuradores que tendrán a su cargo el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes.

A.- Integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

El citado decreto presidencial señala que los procuradores agrarios y los ayudantes del procurador serán nombrados por el Secretario de la Reforma Agraria, con aprobación expresa del Presidente de la República. Los procuradores dependerán directamente del Secretario de la Reforma Agraria, cualquiera que sea la adscripción que él mismo les señale.

El Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1954 determina que la Procuraduría de Asuntos Agrarios estará integrada por una Oficina Coordinadora dependiente directamente del Secretario de la Reforma Agraria y por Procuradurías en cada una de las Delegaciones de dicha Secretaría en las Entidades Federativas, excepto para el Distrito Federal, donde habrá una Procuraduría en la Oficina Coordinadora.

B.- Funciones de la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

El artículo 29 del citado Reglamento establece las funciones de la Oficina Coordinadora de la Procuraduría de Asuntos Agrarios. Entre se señalan las siguientes:

I.- Atender las promociones de las Procuradurías de Asuntos Agrarios para activar la tramitación de los expedientes en las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

II.- Gestionar lo procedente, previo acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria, ante otras dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de que las Procuradurías de Asuntos Agrarios cumplan con sus funciones.

III.- Concentrar los informes mensuales del personal de las Procuradurías de Asuntos Agrarios y remitirlos a la Oficina de Control y Eficiencia de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 39 del mencionado Reglamento determina las funciones de carácter general de las Procuradurías de Asuntos Agrarios y que son el asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de Tierras y aguas y a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas en los problemas jurídicos o administrativos, que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

El mismo Reglamento, en su artículo 59, señala las atribuciones y deberes de los Procuradores de Asuntos Agrarios. Entre ellos están:

I.- Asesorar a los campesinos, comités ejecutivos, comisionados ejidales y consejos de vigilancia que se encuentren dentro de su adscripción, en todas las gestiones que realicen ante las autoridades federales o estatales para la pronta y más eficaz resolución de sus asuntos agrarios.

II.- Asesorar y representar, si para ello los fuere conferida personalidad legal, a los campesinos o a los núcleos de población, autoridades ejidales o comunales, en cualquier juicio en el que fueren parte y que tenga relación con las cuestiones agrarias.

III.- Procurar en la vía administrativa la solución de los conflictos que se susciten entre uno y otro núcleo de población, o entre éstos y los pequeños propietarios, de acuerdo

siempre con las disposiciones legales en vigor y con las normas que dicte la Secretaría de la Reforma Agraria.

IV.- Orientar y auxiliar a los campesinos de ambos sexos a fin de que se organicen social y económicamente para alcanzar mejores niveles de vida , aprovechando los elementos técnicos y materiales con que hayan sido o sean dotados en lo futuro.

4.2 El Sistema de administración de justicia en las entidades federativas.

Así como a nivel federal hay una división de poderes, al nivel de las entidades en la República se sigue el mismo modelo. Es por ello que también en los Estados podemos encontrar la división de los Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyas competencias se encuentran normadas en una doble precedencia que proviene tanto de la Constitución Federal como de la Estatal.

Pero esas competencias han variado de acuerdo a las disposiciones constitucionales en cada uno de los momentos trascendentales de la historia nacional. Es por ello que se ha considerado pertinente hacer una revisión somera de las características del ejercicio del Poder Judicial, otorgando particular atención a la enunciación de sus competencias en los Estados de la República y dentro de los momentos más decisivos de la historia nacional y local, teniendo como marco de referencia las disposiciones constitucionales que lo rigen.

4.2.1 Tribunales que integran los poderes judiciales de las entidades.

Como ya se ha mencionado, el Poder Judicial tiene por objeto decidir sobre las controversias que se promuevan, con base en las responsabilidades privadas y públicas, por los individuos que forman la sociedad mexicana, tanto en el orden criminal como en el civil.

En un apartado anterior se describieron los tribunales que

integran el Poder Judicial Federal, los cuales, de una u otra manera, tienen una incidencia sobre las entidades federativas. Pero la organización varía de conformidad con los principios constitucionales de cada entidad, sin que ello contravenga, como ya se había mencionado, las disposiciones judiciales de la constitución federal.

Esto se refleja en el desarrollo histórico de la promulgación de leyes y decretos mediante los cuales se regula o estimula, según el caso, la acción del Poder Judicial. Debido a que son las constituciones las leyes fundamentales de las sociedades, se hará una breve descripción de su desarrollo histórico enfatizando particularmente sus enunciados sobre los principios y la forma de administración de justicia de las entidades federativas.

Hagámonos un recorrido panorámico sobre los fundamentos constitucionales de las competencias judiciales.

4.2.1.1. Evolución de los poderes judiciales de las entidades federativas de 1824 a 1917.

En la sociedad mexicana se consolidó, con la independencia, la idea de preservar el equilibrio social basado en el esquema más avanzado de esa época, la división de Poderes. Pero como las formas de organización y actuación social suelen ser, en muchas ocasiones, más lentas que los proyectos político-jurídicos, se plasmó esa garantía en los diversos documentos constitucionales que se fueron creando y reformulando a través de la historia mexicana. En ese desarrollo histórico donde podemos apreciar los avances y retrocesos en la protección legislativa del ejercicio de las actividades judiciales. Veámos los principales

preceptos constitucionales en donde se establecen esos criterios.

Recordemos que la Constitución de 1824 fue precedida por una Acta Constitutiva, expedida por el Congreso que le dio origen el 31 de enero de 1823, para organizar preferentemente la estructura política que se pensaba más convenía a la nación. En ella se estipuló como necesario implantar un sistema de frenos y controles que impidieran el abuso del poder público por parte de los gobernantes, en cualquier nivel, a fin de que se realizara el ideal democrático.

El Poder Judicial asumió la potestad de aplicar las leyes tanto en el acta constitutiva, en sus artículos 18 y 19, como en el artículo 160 de de la Constitución de 1824. Tomando en cuenta que los individuos tienen responsabilidades sociales y que las sociedades se estructuran en cualquier ámbito geográfico, dentro de la Constitución de 1824 los legisladores determinaron, en el referido artículo 160, que el Poder Judicial de cada Estado seguiría hasta sus últimas consecuencias las causas civiles que ante esa instancia se promovieran. El artículo ordena explícitamente que el Poder Judicial de esas Entidades se ejerza en los tribunales que designa la Constitución, lo cual es reflejo también de lo expresado en el artículo 157 en el que se estipuló que el Poder Judicial sería independiente de los otros dos poderes y que estos no podrían reunirse.

Como se puede desprender de esos enunciados, los preceptos constitucionales tenían implicaciones en la jurisdicción de las entidades federativas. Pero la Constitución de 1824 estuvo en vigor sólo hasta 1835, y durante su vigencia el país se vio

envuelto en una serie de conflictos, motines y cuartelazos en que los presidentes cambiaban con la gran frecuencia. Por lo tanto, las implicaciones que tuvieron para el Poder Judicial en el interior de la República fueron poco trascendentes.

Esa insuficiencia provocó una fuerte reacción contra el régimen federal de la nación, lo cual fue motivo para el surgimiento de una serie de agonadas que finalmente motivaron el establecimiento de disposiciones jurídicas, de carácter centralista, conocidas como "Las Siete Leyes Constitucionales de 1836" y "Las Bases Orgánicas de 1843" que, por su corta vigencia, tampoco modificaron realmente la trayectoria de la organización política en México.

Veamos el sentido genérico de cada una de ellas.

En el caso de las siete leyes constitucionales de 1836, se promovió la estructura de los cuerpos constitucionales que establecieron el Supremo Poder Conservador, ante el cual se nulificaba, todo lo que teóricamente podría valer en favor de la nación y los derechos individuales. Respecto de la capacidad del Poder Judicial, ésta quedaba prácticamente anulada por la idea centralista de decisiones administrativas. El criterio político determinaba que lo jurídico establecería cuándo se abusaba de las leyes vigentes, razón por la cual se perdía la capacidad de equilibrar el ejercicio del poder.

Por otro lado, las Bases Orgánicas de 1843 tuvieron como promotor al general Antonio López de Santa Anna y no eran otra cosa que una organización jurídica que dependiera ante todo de dicho presidente. Es decir, constituyen el prototipo clásico del despotismo constitucional y, si bien suprimían al "Supremo Poder

Conservador". ponían todo en manos del Gobierno Central y este en manos del Ejecutivo, quien disponía de un veto extraordinario que lo facultaba para acallar a los demás poderes. De este modo, las disposiciones sobre la competencia del Poder Judicial eran letra muerta, a pesar de su contenido.

La Base Orgánica Constitucional de 1843 duraron poco y fueron seguidas por la reimplantación, en 1847, de la Constitución de 1824 reformada, pues no promulgó una Acta de Reformas con algunas adiciones y modificaciones a fin de adecuarla a las necesidades de la nueva época.

Pero, vuelto al poder Antonio López de Santa Anna en 1853, éste impuso el régimen más despótico, centralista y conservador. No obstante, la historia no se detiene, y las arbitrariedades se pretendieron cambiar con la expedición de una nueva constitución. Ello obligó a buscar nuevamente un equilibrio y, como resultado, la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1858 expresó la necesidad de encomendar a un órgano jurisdiccional la resolución de controversias que se suscitaran por leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados que infringieran abusos en sus respectivos ámbitos de competencia.

La constitución de 1857 estableció en su artículo cuarto, dentro de las competencias económicas, que sólo la autoridad judicial podía impedir que un hombre ejerciera alguna industria y se aprovechara del trabajo de otros perjudicando sus derechos. Con ello se arrega para la autoridad judicial la facultad de aplicar las leyes que reestablecen y reglamentan los deberes y derechos recíprocos de los individuos en sus relaciones privadas.

Esta idea vuelve a expresar el interés de que el equilibrio social, desprendido de la competencia judicial, se extienda en todos los ámbitos de la Federación.

Otro elemento aparece en el artículo 16 de la misma Constitución de 1857: es este el del juicio de amparo, en el que se establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, o domicilio, sino por mandato de la autoridad competente.

En 1857 se logró implantar en la nación una constitución que contenía los principios que podían considerarse como los más avanzados de aquél tiempo, los del federalismo y de la democracia, basados en el reconocimiento de los derechos individuales que se encontraban colocados en un catálogo perfectamente definido en su articulado inicial. Respecto al tema de nuestro estudio, las ideas que plasmaron en el cuerpo de dicha constitución acerca de los componentes del Poder Judicial, surgían del ideal del partido liberal que no concebía a los pueblos como rebañeros, ya que discurrir y hablar eran derechos del hombre y por ello la libertad de pensamiento y expresión, debían garantizarse plenamente en la Constitución, a través de cualquier medio. Ello se lograría con el aval del Poder equilibrador que incidiera en todas las materias, tanto políticas, como económicas y aún las religiosas.

Así se asentó en la Constitución del 57 su artículo sexto, declarando que la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los casos en que ataque la moral, los derechos de terceros, y provoque algún crimen o delito o pertube, alterando de cualquier

manera, el orden público. (215)

En el artículo 14 de dicha constitución se da a los juicios de orden penal y civil un gran peso, con lo que la autoridad judicial de la Federación no constituye en la revisora de todos los actos, incluyendo los de las autoridades judiciales de los Estados. Esto porque se pensó en el riesgo de que los jueces se convirtieran en instrumentos de los gobernadores.

Así, con una visión centralizada en la administración de justicia, se llega a la Constitución de 1917. En ella se mantiene el principio básico de separación de poderes y se propone su estabilización para que el Poder Judicial no esté sujeto a los vaivenes políticos.

Pero el carácter centralista de la administración de justicia se destacó desde la elección de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos integrantes son electos por el Ejecutivo y el Legislativo. La Suprema Corte de Justicia, a su vez, nombra a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito. Su competencia, de conformidad con los artículos 103 al 106, implicaba que las acciones judiciales dependieran de la Federación sin darle a los Estados capacidad propia para resolver los problemas consiguientes. (216)

(215) Cfr. Pallares, Jacinto. EL PODER JUDICIAL. México. Imprenta del Comercio de Nabor Chavez. 1874.

(216) Cfr. Carrancá y Trujillo, Raúl. LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA. México. Cuadernos "criminalia" # 23. 1961

4.2.1.2 Evolución de los Poderes Judiciales de las entidades federativas de 1917 a 1986.

Pronto se hacen manifiestas las limitaciones establecidas en la Constitución de 1917 y la acumulación de problemas de toda índole, especialmente dentro de las competencias de los poderes.

Ello se encuentra explicado en la siguiente idea: "Las fracciones II y III del artículo 103, la fracción IV del artículo 104 y los artículos 105 y 106 de la Constitución Federal, suponen deficientemente las controversias suscitadas por invasiones en las esferas respectivas de poder, de cada uno de los órganos del Estado por parte del otro, de los que, se dice, es competente para conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Decimos deficientemente, porque las violaciones del orden Jurídico constituyente, puede darse, bien por alguno de los órganos de los tres poderes federales respecto del ámbito de competencia de cualquiera de los órganos de los otros dos poderes federales, o puede venir de esa invasión de competencia de alguno de los órganos de los tres poderes locales, en relación con cualquiera de los otros dos poderes locales, anímicamente, la violación del orden jurídico constituyente podrá provenir de alguno de los órganos de los poderes de un Estado, respecto de los de otro Estado o bien de alguno de los órganos de los poderes locales y viceversa, y no solamente en los casos, ahora establecidos en la Constitución General...tratándose de la invasión de la esfera de competencia de alguno de los órganos de los tres poderes federales, respecto a cualquiera de los órganos de los otros dos o de la invasión de algunos de los órganos de

los tres poderes locales, en relación a la competencia de cualquiera de los otros dos poderes locales, nuestra constitución no revela solución a esos conflictos, lo que implica la necesidad de que tales situaciones sean reguladas por el ordenamiento jurídico constituyente de nuestro Estado, pues el derecho no debe permanecer ajeno a esas cuestiones de vital importancia, que desafortunadamente no fueron previstas, pues tales conflictos llegan a afectar la forma de gobierno... Nuestra Constitución prevé, aunque de manera insuficiente y muy confusa, los actos en que se rompe el orden jurídico establecido por la Constitución por la violación de los "derechos" que constituyen la esfera de poder de alguno de los órganos del Estado, por parte de otro, pues primeramente en la fracción II del artículo 103 Constitucional, se refiere, como antes expresamos, a los actos que vulneran la esfera de poder de alguno de los órganos por medio de los cuales se ejerce el poder de las entidades federativas por acción de autoridad de un órgano Federal y en la fracción III del mismo artículo constitucional por actos de autoridad de alguna de las entidades federativas, por actos de autoridad de un órgano federal y en la fracción III del mismo artículo constitucional por acción de autoridad por una de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de alguno de los órganos federales y en el artículo 105 estableciendo la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se suscitan entre los órganos de los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos entre sí, así como la posibilidad

de dirimir las controversias de competencia que surjan entre los Tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados y entre los de un Estado y otro, repitiendo así lo que la misma Constitución expresa en su artículo 104" (217)

Ante esta serie de problemas derivados de la imprecisión de la Constitución de 1917, se promovió la reforma constitucional de 1986 acerca de los poderes judiciales de las entidades federativas.

4.2.1.3 La reforma constitucional de 1986 relativa a los poderes judiciales de las entidades federativas.

Ante la gama de problemas referidos, el Presidente De la Madrid presentó al legislativo en diciembre de 1982 una iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional para fortalecer el proceso descentralizador y, particularmente, a los Estados y al Municipio. Posteriormente, mediante la iniciativa presidencial del 28 de octubre de 1986, se reordenaron los artículos 115 y 116 de la constitución para que mediante el primero se regulara extensamente al municipio libre y con el segundo a los poderes políticos de las entidades federativas y los lineamientos generales para las actividades del Poder Judicial en los Estados.

Veamos brevemente las competencias legales del Municipio, base de los Estados de la República.

(217) García Lara, Cesar Guillermo. EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO EN EL SISTEMA FEDERAL Y PROYECTO DE REFORMAS AL PODER JUDICIAL FEDERAL DEL ESTADO MEXICANO. México. Facultad de Derecho, UNAM. TESIS. 1986. pp. 78-81

Son diversas las funciones que desempeña el municipio. Entre ellas se encuentra el fomento al respeto de los derechos individuales y colectivos particularmente conecuentes con el entorno ecológico que los rodea, por un lado. Por el otro, el control sobre las instituciones politicas del régimen federal, no obstante que no lo considere como un instrumento de buena gestión o acción central. Ese control se manifiesta por los los retrasos, las dilaciones, la tergiversacion de consignas o el potencial de obstrucción de los intereses creados, los cuales se manifiestan de manera muy fuerte a nivel municipal.

Estas breves referencias teóricas nos llevan a pensar en el municipio como una forma de organización social compleja y tan heterogénea que parece presentarse de manera peculiar a las características de la configuración histórica de cada uno de los municipios que existen.

Por principio, una de las premisas básicas que dan validez y vigencia al municipio en México es la determinación constitucional que estipula en su título quinto lo referente a los Estados de la Federación y describe en su artículo 115, con relación al municipio, que "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ese ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraron en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente, o se procederá según lo disponga la

ley."(218)

En la segunda fracción se afirma lo siguiente: "II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus distintas jurisdicciones."(219)

A diferencia de lo enunciado anteriormente, el municipio, en vez de ser el que administre los recursos económicos generados en el ámbito de su competencia, tendrá que depender de las bases normativas de las legislaturas estatales para instrumentar sus acciones.

Ello mismo se refiere, de entrada, en la tercera fracción en la que se explica que: "III.- Los municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público,
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.

(218) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa. Colección Porrúa. Leyes y códigos de México. 87ª edición. México. 1989. pp. 103-104.

(219) Ibidem. p. 104

h).- Seguridad pública y tránsito, e

i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda." (220)

En la cuarta fracción se mantiene el mismo criterio. Aquí dice en cuanto a la administración de su hacienda: "IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, tracción y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, momentos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingreso de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."(221)

En las siguientes cuatro últimas fracciones del artículo, a pesar de que se hace manifiesta la prerrogativa del municipio para actuar dentro de los diversos ámbitos de la competencia territorial, se mantiene de manera constante la participación estatal o federal para regular sus actividades. Así, se dice:

"V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación de planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar

licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueron necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en terrenos municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII.- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieron habitual o transitoriamente.

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base a lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución, y sus disposiciones reglamentarias."(222)

Cómo se puede captar, las funciones de los municipios son vastas, pero en todo momento se encuentra presente la mediación y

regulación de la legislación estatal y federal. Asimismo, en los artículos siguientes, en los que se establecen también las competencias y limitaciones de los Estados frente a las de la federación, no encuentra otra serie de apreciaciones en las que se hace referencia al municipio como la referida en la fracción VIII del artículo 117 en donde se señala que se prohíbe a los ayuntamientos contraer obligaciones o empréstitos, salvo los destinados a inversiones públicas productivas, sujetas a los conceptos y montos que determine la Legislatura en la ley respectiva.

La Constitución de cada uno de los Estados de la República incluye uno o algunos artículos referidos al municipio libre que no son otra cosa que las determinaciones constitucionales estatales para la organización municipal. Y si bien cada una de ellas tiene sus propias determinaciones y particularidades, la estructura de la ley orgánica municipal, independientemente de la denominación que tenga en cada una de las entidades, contiene los siguientes aspectos:

- 1) La determinación de que cada municipio conservará su extensión y los límites asignados en la ley de división territorial del Estado.
- 2) Los nombres vigentes de los municipios y de las cabeceras municipales respectivas.
- 3) Los requisitos y procedimientos para la supresión y creación de nuevos municipios como atribución del Congreso del Estado.
- 4) La especificación del número de integrantes del ayuntamiento y de los funcionarios.
- 5) Las formas y los tiempos para la celebración de las sesiones

de los cabildos

- 6) El procedimiento para instalar los ayuntamientos
- 7) Las facultades y obligaciones de los integrantes del ayuntamiento y de los funcionarios municipales del más alto nivel.
- 8) Las facultades de las autoridades en las circunscripciones en que se divide el territorio del municipio. (223)

Sobre este último punto, en cada una de las circunscripciones territoriales hay ámbitos de competencia de juntas municipales y aunque no es coincidente esta denominación en los diversos Estados de la República, esas juntas sí tienen como finalidad la representación del ayuntamiento y del presidente municipal. Las bases de elección, operación y representación de estas juntas municipales se encuentran también en la ya referida ley orgánica municipal.

Hasta aquí se han descrito las facultades y estructura de los municipios, base de la división territorial administrativa de las entidades federativas.

En el caso del Poder Judicial también encontramos competencias estatales expuestas en la Constitución. "En el artículo 133 de la Constitución Federal se da por sentada la existencia de los jueces de las entidades federativas y se les impone la obligación de que en sus determinaciones deberán aplicar prioritariamente lo

(223) Cfr. Gámiz Parral, Máximo N. DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Ed. UNAM. México 1990. p. 327

dispuesto en la Constitución General y los tratados, no obstante que hubiere disposiciones en contrario en las Constituciones Locales o en las Leyes Estatutales...Las Constituciones locales contienen normas generales para la organización y funcionamiento del Poder Judicial respectivo, así como el señalamiento de su respectiva competencia. La integración del Poder Judicial Estatal generalmente es preceptuada por las constituciones locales con un Supremo Tribunal de Justicia; los juzgados de primera instancia, de los cuales algunos son mixtos pero generalmente en las capitales de los estados son civiles, penales o familiares; los juzgados menores, que regularmente también se localizan en las capitales de los Estados y su competencia es determinada conforme a la cuantía de los negocios para los que son competentes, regularmente conocen de los asuntos civiles y mercantiles; los juzgados municipales; y, de manera especial los Jurados."(224)

El Poder Judicial en los Estados, adquirió después de la Reforma de 1986 carácter independiente, ya que se requiere la profesionalización de los magistrados y la elección por los Poderes locales. Ello se describe en el artículo 116 Fracción III en la que se afirma que "El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los Tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los Estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales. Podrán ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados." (225)

Con ello la autonomía de cada uno de los poderes se encuentra, en México, en un proceso de consolidación y fortalecimiento.

4.2.2 Tribunales administrativos de las entidades federativas.

Tal y como se expresó en un apartado anterior, las Juntas Locales de Conciliación han adquirido su particular relevancia.

(225) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...op. cit. p. 108

así como las Juntas Locales y de Conciliación y Arbitraje.

En los capítulos XI y XII del Título once de la Ley Federal de Trabajo, se establecen las competencias de las mismas. En el capítulo XI se señala que las Juntas Locales de Conciliación, tienen las mismas funciones y composición de las federales: "Artículo 601. En las Entidades Federativas funcionarán Juntas Locales de Conciliación, que se instalarán en los Municipios o zonas económicas que determine el Gobernador.

Artículo 602. No funcionarán las Juntas de Conciliación en los Municipios o zonas económicas en que estén instaladas Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 603. Son aplicables a las Juntas Locales de Conciliación las disposiciones contenidas en el capítulo anterior (el referente a las Juntas Federales de Conciliación).* Las atribuciones asignadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se ejercerán por los Gobiernos de los Estados y Territorios."(226)

En cuanto a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, se asienta: "Artículo 621. Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionarán en cada una de las Entidades Federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 622. El Gobernador del Estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer una o más Juntas de

* Las anotaciones entre paréntesis son de quien escribe.
(226) Ley Federal del Trabajo... op. cit. p. 219

Conciliación y Arbitraje fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

Artículo 623. La integración y funcionamiento de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje se regirán por las disposiciones contenidas en el capítulo anterior (referente a las funciones de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje). *Las facultades del Presidente de la República y del Secretario del Trabajo y Previsión Social se ejercerán por los Gobernadores de los Estados y en el caso del Distrito Federal, por el propio Presidente de la República y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente.

Artículo 624. El Presidente de la Junta del Distrito Federal percibirá los mismos emolumentos que correspondan al Presidente del Tribunal Superior de Justicia." (227)

En estos dos capítulos se resumen las competencias de las Juntas Locales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje que operan en los Estados y Municipios de la República."

4.2.2.1 Los tribunales de lo Contencioso-Administrativo en las entidades federativas.

El artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que "Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se

* Las anotaciones entre paréntesis son de quien escribe.

(227) Ibidem. pp. 224-225

suciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones." (228)

Como se puede desprender del párrafo referido, cada Estado tiene la facultad de crear sus propios tribunales de lo contencioso administrativo. No es nuestro interés el hacer una descripción de cómo se configuran esos tribunales en cada uno de los Estados; solamente buscaremos referir sus funciones que han sido descritas en el párrafo constitucional ya citado.

4.2.3 Dependencias de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas que intervienen en la administración de Justicia.

Las reformas al artículo 118 Constitucional que dan nueva fortaleza a los Estados de la Federación y a la división de Poderes tal y como se expresó anteriormente, permite entender que también en los Estados de la República hay actividades de administración de Justicia que dependen directamente de los ejecutivos estatales.

Veamos cómo operan algunas de ellas, de acuerdo a las legislaciones vigentes.

4.2.3.1 Las procuradurías de Justicia en las entidades federativas.

En el caso de las Procuradurías de Justicia, cabe hacer la misma observación que ya se hemos enunciado y que Gámiz no lo expresa de manera clara: "Las características que rodean a los titulares de los poderes ejecutivos en las entidades federativas están actualmente delineadas a partir de los mismos principios y elementos que la Constitución Federal de 1917 prevé para la Presidencia de la república"(229)

Como el mismo autor enuncia, "Los poderes de los Estados y de los municipios son creación de la Constitución Federal; en ella se fija los lineamientos generales de sus atribuciones. Las Constituciones locales reglamentan, en ese sentido, las disposiciones de la Constitución federal, por lo que no existe separación tajante entre el Pacto Federal y el orden constitucional de cada uno de los estados. El primero es la causa y los demás sus normas conexas. Los gobernadores tienen encomendado por el Pacto Federal la obligación de acatar y hacer cumplir las leyes federales; es decir, son corresponsables en la ejecución del orden jurídico federal. Los demás poderes locales tienen obligaciones idénticas en relación con la Constitución Federal, ya que las legislaturas de los Estados no pueden promulgar leyes que contravengan el pacto federal."(230)

Por esas razones, las funciones de las Procuradurías de

(229) Gámiz...op. cit. p. 283

(230) Ibidem. p. 284.

Justicia asumen la representación jurídica del Gobernador y dirigen las tareas del Ministerio Público para las averiguaciones y los procesos penales, así como para los asuntos del orden civil. De aquí que en la ya descrita Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se diga en el capítulo II, artículo 23, segundo párrafo, que "El Procurador, con autorización del Presidente de la República, convendrá con las autoridades locales competentes la forma en que deban desarrollarse las funciones de auxilio local del Ministerio Público Federal." (231)

Por ello, las Procuradurías de Justicia Locales tienen una estructura acorde a la de la Procuraduría General de la República, con las particularidades específicas de cada entidad.

4.2.3.2 Las procuradurías locales de la Defensa del Trabajo de las entidades federativas.

En el caso de estas procuradurías, los lineamientos son los que se establecen en el título once, "Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales", en su capítulo tercero y particularmente en el artículo 531, donde se habla de la integración de dicha Procuraduría que cuenta con la participación de un procurador general y el número de procuradores auxiliares que se juzgue necesario. Es en el segundo párrafo donde se determina la competencia de las Entidades locales pues se dice que "Los nombramientos se harán por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados o por el jefe del

Departamento del Distrito Federal."(232)

De esa manera, las funciones descritas de esta Procuraduría, en un apartado anterior, son las que competen a este órgano en las entidades de la República.

4.2.3.3 Las Procuradurías fiscales en las entidades federativas.

Las Procuradurías fiscales de las entidades federativas se encuentran en el mismo caso descrito en el apartado anterior para las Procuradurías de Justicia, y sus competencias generalmente corresponden a las del Procurador Fiscal de la Federación. Con todo, sus relaciones con la Federación se consignan en la fracción VII del Capítulo V referido a "...las facultades del Procurador Fiscal de la Federación..." donde se señala: "Intervenir en la materia de su competencia y en los aspectos jurídicos de los Convenios y acuerdos de coordinación fiscal con entidades federativas, así como asesorarlas en los estudios que soliciten a la Secretaría para la elaboración de sus ordenamientos hacendarios y para el establecimiento de los sistemas administrativos correspondientes."(233)

4.2.3.4 Las Comisiones Mixtas Agrarias de las entidades federativas.

La Ley Federal de la Reforma Agraria establece en el Libro Primero, "Autoridades agrarias y cuerpo consultivo", su capítulo

(232) Ley Federal del Trabajo. op. cit. p. 194

(233) Código Fiscal de la Federación. p. 307

primero sobre la "organización de las autoridades agrarias". En su artículo dos aparecen, entre las autoridades para aplicar la ley, en su fracción sexta, a las Comisiones Mixtas Agrarias.

En el artículo cuatro nos dice que las Comisiones se formarán por un presidente, un secretario y tres vocales, y sus atribuciones son las que marca la ley. Y en el quinto artículo se dice que: "El Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la Capital del Estado o en el Distrito Federal.

El Primer Vocal será nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y el Segundo Vocal lo serán por el Ejecutivo local, y el tercero representante de los ejidatarios y comuneros, será designado y sustituido por el Presidente de la República, de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y sindicatos campesinos de la entidad correspondiente.

El Secretario y los Vocales de la Comisión Mixta, con excepción del representante de los campesinos durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos." (234)

En el artículo sexto se afirma que el reglamento interno de cada una de las Comisiones Agrarias Mixtas lo expedirá el Gobernador de la Entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los representantes ante estas son nombrados y removidos, de acuerdo con el artículo nueve en su fracción IV, por los Gobernadores de los Estados y sus atribuciones están descritas en el artículo XII. Estas consisten en: "I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras,

bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y de nuevas adjudicaciones;

II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deberán ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad;

IV. Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta Ley e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y

V. Las demás que esta Ley y otras leyes les señalen."(235)

Hasta aquí la descripción global de las dependencias que tienen relación directa con los poderes ejecutivos de las entidades federativas y que intervienen en la administración de justicia dentro de los distintos ámbitos de las relaciones sociales.

(234) Padrón Chavez, Martha. Ley Federal de la Reforma Agraria.

México. Editorial Porrúa. 1990. pp. 59-60

(235) Ibidem. p. 63.

CAPITULO V

PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

5.1 Aspectos jurídicos y políticos

5.1.1 Normas para el nombramiento de los funcionarios que administran la justicia en México.

La Constitución General de la República, establece en sus artículos 95 y 98 los requisitos para ser nombrado Ministro de la Suprema Corte de Justicia y el procedimiento para efectuar esos nombramientos.

Los requisitos son:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta y cinco;
- III.- Poseer al día de su nombramiento una antigüedad mínima de cinco años y título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación facultada para ello;
- IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y
- V.- Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un

tiempo menor de seis meses.

Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará la aprobación dentro del término improrrogable de diez días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de ese término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado no podrán tomar posesión los ministros de la Corte designados por el Presidente de la República.

En el caso de que el Senado no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido al Senado en el siguiente período ordinario de sesiones. Dentro de los diez primeros días de ese período el Senado deberá aprobar o reprobado el nombramiento y, si lo aprueba o nada resuelve, el Ministro nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento, cesará sus funciones el Ministro provisional y el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado.

El artículo 98 constitucional determina que, si faltase un Ministro de la Corte por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado. Si éste no estuviera en funciones, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dará su aprobación mientras se reúne el Senado y otorga la aprobación definitiva.

El artículo 97 de la Constitución Federal determina que los Magistrados que integran los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estos deberán de satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la propia Constitución. De acuerdo con el título once de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, corresponde a la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno nombrar a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito, sin expresar en los nombramientos respectivos la jurisdicción territorial en que deban ejercer sus funciones.

La citada Ley Orgánica en el artículo 32 señala los requisitos para ser magistrado de Circuito: ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, con título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, de buena conducta y con cinco años de ejercicio profesional como mínimo. Los Magistrados de Circuito deberán retirarse forzosamente del cargo al cumplir setenta años de edad, para cuyo efecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, a instancia del interesado o de oficio, hará la declaración correspondiente.

Los requisitos para ser Juez de Distrito los determina el artículo 49 de la mencionada Ley Orgánica. Los requisitos son: ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, con título de Licenciado en

Derecho expedido legalmente, de buena conducta y tener tres años de ejercicio profesional por lo menos; también los jueces de Distrito deberán retirarse forzosamente del cargo al cumplir setenta años de edad. El Pleno de la Corte hará la declaración correspondiente, ya sea a instancia de parte o de oficio.

El artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal establece que la Suprema Corte contará con los siguientes servidores públicos superiores: Secretario General de Acuerdos, Subsecretario de Acuerdos, Coordinador General Administrativo, Oficial Mayor, Directores Generales, Secretarios de Estudio y Cuenta, Secretarios de Acuerdos de Sala, Contralor, Tesorero y los demás que sean autorizados en el presupuesto. Todos deberán ser ciudadanos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos, profesionistas con título expedido por la autoridad competente en la especialidad respectiva. Para ser Secretario General de Acuerdos se requiere además, por lo menos cinco años de práctica profesional.

La Suprema Corte tendrá, igualmente, Directores de Área, Subdirectores, Subtesorero, Actuario, Secretarios Técnicos del Semanario y Secretarios Auxiliares de Acuerdos, los que cumplirán los requisitos citados en el párrafo anterior. Todos estos servidores públicos, con excepción de los Actuarios y los Secretarios Auxiliares de Acuerdos, deberán tener una práctica profesional de por lo menos tres años.

La Fracción XV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, señala la facultad del Pleno de la Corte para nombrar a los funcionarios a que se refiere el primer párrafo del artículo 69 de dicha ley, así como a los Actuarios, Defensores y

Jefes de estos, con excepción de los que dependan directamente de las Salas.

El artículo 18 de la citada Ley Orgánica, establece que cada una de las cuatro Salas en que puede funcionar la Corte tendrá los Secretarios de Estudio y Cuenta, un Secretario de Acuerdos, un Subsecretario de Acuerdos, los Secretarios Auxiliares de Acuerdos y Actuarios que fueren necesarios para el despacho y el personal subalterno que fije el presupuesto. Estos serán designados por la respectiva Sala, la que estará facultada para conceder licencias que excedan de quince días, por causa justificada, con goce de sueldo o sin él y, sin goce de sueldo, por más de seis meses, cuando sea procedente con arreglo a la Ley por causa de servicio público, así como para removerlos y conocer de sus renunciaciones.

Los Secretarios Auxiliares de Acuerdos y los Actuarios deberán ser licenciados en Derecho de reconocida buena conducta y los Secretarios de Estudio y Cuenta, Secretario de Acuerdos y Subsecretario de Acuerdos deberán tener, además, por lo menos tres años de práctica profesional.

De acuerdo con los artículos 31, 38 y 48 respectivamente, los Tribunales Unitarios de Circuito se compondrán de un Magistrado y del número de secretarios actuarios y empleados que determine el presupuesto. Los Tribunales Colegiados de Circuito se compondrán de tres Magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto, y el personal de cada uno de los Juzgados de Distrito se compondrá de un Juez y del número de secretarios, actuarios y

empleados que determine el presupuesto.

Conforme a las reformas al artículo 116 constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, el Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los Tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución Federal.

Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los Jueces de Primera Instancia y los que con cualquiera otra denominación sean creados en los Estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Tribunal Supremo de Justicia de cada Estado.

5.1.2. Aspectos que intervienen en el funcionamiento de los órganos encargados de la administración de justicia en México.

La regulación genérica para el funcionamiento del Poder Judicial Federal se encuentra prevista en la Constitución General de la República, en sus artículos 94, 97, 103, 104, 105, 106 y 107.

El artículo 94 constitucional señala que el ejercicio del

Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia se compone de veintiún Ministros numerarios y funcionará en Pleno o en Salas. Se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios.

En los términos que la Ley disponga, las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas y, por excepción, secretas en los casos que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno o en Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que la misma Constitución establece.

El Pleno de la Suprema Corte determinará el Número, División en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito,

El propio Tribunal en Pleno estará facultado para emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud de su despacho.

El artículo 97 constitucional determina que la Suprema Corte de Justicia designará cada año a uno de sus miembros como Presidente, pudiendo éste ser reelecto.

La Suprema Corte podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o

designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

El artículo 97 constitucional también faculta a la Suprema Corte de Justicia para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

El mismo artículo 97 constitucional establece que los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte, para que estos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los Magistrados y Jueces que los desempeñen, reciban las quejas que hubiere en contra de ellos y ejerzan las demás atribuciones que señala la Ley.

5.1.3 Competencia de los órganos encargados de la administración de justicia en México en materia Federal.

La competencia ordinaria federal de los Tribunales de la Federación está contenida en los artículos 104, 105 y 106 de la Constitución federal.

El artículo 104 establece que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los Tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte.

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como de las que surjan entre los tribunales del Distrito Federal y los Estados de la Federación o un Estado.

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro; y

VI.- De los casos concernientes a los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

Las facultades contenidas en las fracciones III y IV del artículo 104, se encuentran precisadas en los artículos 105 y 106 constitucionales que expresan:

"Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

"Artículo 106. - corresponde al Poder Judicial de la Federación en los términos de la Ley respectiva, dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro".

La competencia de control de la constitucionalidad y de la legalidad de las leyes y actos de autoridad está definida por el artículo 103 constitucional y se ejerce a través del juicio de amparo, cuyos principios y procedencia se encuentran en el artículo 107 de la propia Constitución Federal.

El artículo 103 establece que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o

restrinjan la soberanía de los Estados.

III.-Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

El artículo 107 constitucional señala que todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

"I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada:

II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare..."
La parte final de la fracción segunda y las fracciones de la III a la XVII del artículo 107, fijan las bases de la procedencia del amparo: trámites, términos y recursos del juicio de amparo.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal establece la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia en el ámbito jurisdiccional. Entre otras facultades se encuentran las siguientes:

"I.- Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más entidades federativas, o entre los Poderes de una misma Entidad sobre la constitucionalidad de sus actos.

II. Conocer de las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal cuando

sean promovidas por la Entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución Federal.

III.- De las controversias que surjan entre una Entidad Federativa y la Federación.

IV.- De las controversias en que la Federación fuere parte cuando a juicio del Pleno no consideren de importancia para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República.

V.- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, cuando en el recurso subsista el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal o local o un tratado internacional por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la constitución; o cuando en el recurso de revisión la cuestión planteada implique el posible ejercicio, por la autoridad federal, de facultades reservadas a los Estados, o por las autoridades de éstos, de atribuciones constitucionales privativas de la Federación.

VI.- Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley federal o local o un tratado internacional.

VII.- Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja no haga valer, le haya correspondido al Pleno de la Corte en los términos del artículo 99, párrafo

segundo, de la misma Ley.

VIII.- De cualquier controversia que se suscite entre las Salas de la Suprema Corte."

El artículo 12 de la Ley Orgánica señala la competencia del Pleno de la Suprema Corte relativa a la organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal.

La Suprema Corte de Justicia funciona además en cuatro Salas, la Penal, la Administrativa, la Civil y la del Trabajo, integradas por cinco Ministros cada una, pero bastará la presencia de cuatro Ministros para que pueda funcionar.

Cada Sala elegirá, de entre sus miembros que la componen, un presidente que durará en su encargo un año y podrá ser reelecto.

Los artículos 24, 25, 26 y 27, establecen la competencia de cada una de las Salas, respectivamente en materia penal, civil, administrativa o del trabajo. Entre las facultades de las Salas están:

I.- Conocer del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de la Constitución, o un reglamento expedido por el gobernador de un Estado, por estimarlo directamente violatorio de un precepto de la constitución, o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la constitución; o cuando la Sala ejercite la facultad de atracción contenida en la

fracción VIII del artículo 107 constitucional para conocer de un amparo en revisión cuyas características especiales así lo ameriten.

II.- Conocer del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional o de un reglamento expedido por el gobernador de un Estado, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

III.- Conocer cuando la Sala ejercite la facultad de atracción contenida en la fracción VIII del artículo 107 constitucional, para conocer de un amparo que por sus características especiales así lo amerite.

IV.- Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo siempre que a la Sala le haya correspondido el conocimiento, directamente o en revisión, del amparo en que la queja se haga valer, el los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley.

El artículo 37 de la citada Ley Orgánica señala la competencia de los Tribunales Unitarios de Circuito; entre otros asuntos conocen de los siguientes:

I.- De la tramitación y fallo de apelación, cuando proceda este recurso, de los asuntos sujetos a primera instancia de los juzgados de Distrito.

II.- Del recurso de denegada apelación

III.- De la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de Distrito, excepto en los juicios de amparo.

Los artículos 38, 41 y 43 de la Ley Orgánica del poder Judicial Federal ordenan que los Tribunales Colegiados de Circuito se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados. Si no hubiera mayoría en la votación de algún asunto, se entenderá desechado el proyecto, y el presidente pasará el asunto a otro Magistrado para que presente nuevo proyecto de resolución en un término que no excederá de treinta días.

El artículo 44 de la mencionada Ley Orgánica determina que, con las salvedades a que se refieren los artículos 11, 24, 25, 26 y 27, los Tribunales Colegiados de Circuito, entre otras materias, son competentes para conocer:

I.-De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas o de laudos, o contra resoluciones que pongan fin a un juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela de procedimiento. Ello cuando se trate:

a) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal y de las dictadas en incidente de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos. En los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate. Y finalmente, de

las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;

b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;

c) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto a las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas para apelación en juicios del orden común o federal; y

d) En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales.

II.- De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo.

III.- Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero.

IV.- Del recurso de queja en los casos de las fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 9, en relación con el 99 de la Ley de Amparo.

V.- De los recursos que las leyes establezcan en los términos de la fracción I-B del artículo 104 constitucional.

Los artículos 51, 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica del poder Judicial Federal establecen la competencia de los jueces de

Distrito en materia penal, administrativa, de trabajo y civil respectivamente.

Los Jueces de Distrito conocerán entre otros asuntos de los siguientes:

I.- De los delitos del orden federal, señalando como tales, entre otros, a:

- a) Los previstos en las leyes federales y en los Tratados;**
- b) Los señalados en los artículos 29 al 59 del Código Penal;**
- c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y Cónsules mexicanos;**
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;**
- e) Aquellos en que la federación sea sujeto pasivo;**
- f) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado y concesionado.**

II.- De los procedimientos de extradición salvo lo que se disponga en los tratados internacionales:

III.- De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquiera autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera del procedimiento penal y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal. Cuando se trate de violación de los artículos 16, en

materia penal, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la misma Constitución, el Juicio de garantía podrá promoverse ante el Juez de Distrito respectivo o ante el superior del Tribunal a quien se impute la violación reclamada.

Los Jueces de Distrito en materia administrativa, entre otros asuntos, conocerán:

I.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

II.- De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 constitucional, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden.

III.- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo.

IV.- De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

Los Jueces de Distrito en materia de trabajo conocerán, entre otros asuntos, los siguientes:

I.- De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 constitucional contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con

motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad laboral o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden.

II.- De los juicios de amparo que se promuevan contra las leyes o las demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en los términos de la Ley de Amparo.

III.- De los amparos que se promuevan contra actos de los tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

Los Jueces de Distrito en materia civil conocerán:

I.-De las controversias de orden civil que se susciten entre particulares con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando el actor elija la jurisdicción federal, en los términos del artículo 104, fracción primera, de la Constitución Federal.

II.-De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional.

III.- De los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes esté bajo la jurisdicción del juez.

IV.-De los asuntos civiles concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

V.- De las controversias en las que la Federación fuere parte, salvo lo dispuesto en la fracción IV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en cuyo caso el Juez de autos, de oficio o a petición de parte fundada de cualquiera de las partes, enviará el expediente al Pleno de la Corte.

VI.- De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal.

VII.- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo.

Por último, en terminos generales puede decirse que el funcionamiento de los órganos encargados de la administración de justicia es ajeno a la consigna o al manejo político ya que su actividad se regula por un marco jurídico que es difícil dejar de lado. Solamente en casos muy especiales es posible la presión del Ejecutivo para que se resuelva un asunto en tal o cual sentido.

5.2 Causas Sociales y Económicas.

5.2.1 Problemas sociales de México.

A) Ausencia de educación jurídica de la población.

Toda sociedad enfrenta, día a día, el reto de asegurar su estabilidad y por ello requiere de instituciones, normas, mecanismos, instrumentos y procedimientos que le permitan afrontar con éxito tal desafío.

Sin embargo, se debe reconocer que la sociedad mexicana, por la concurrencia de diversos factores como son, entre otros, el continuo atraso económico, la marcada estratificación social, la desproporcionada distribución del ingreso y, en fin, la marcada ausencia de canales abiertos donde pueda participar la población civil, han hecho que queden a la zaga tanto los sistemas de administración de justicia como los mecanismos que posibiliten una adecuada educación jurídica de la población en general.

De ahí que, para el análisis de este apartado, se destaquen de manera preponderante tres factores claves que se consideran estrechamente vinculados con la marcada ausencia de educación jurídica de la población:

- Ignorancia de la posibilidad de la Tutela Judicial gratuita;
- El excesivo formalismo procesal, y
- El desconocimiento del derecho de acceso a la Justicia como Derecho Constitucional.

Se trata de cuestiones que, a pesar de su importancia para la comprensión del sistema jurídico mexicano, no han sido todavía lo

suficientemente examinadas por los científicos sociales interesados ni, menos aún, por quienes han sancionado su formulación y no han hecho cargo de su ejecución, es decir, los juristas.

Este punto adquiere importancia en el sentido de que, por un lado, están las carencias de que adolece el sistema jurídico mexicano, aunque se haya promovido un importante conjunto de iniciativas de reformas legales, referentes a la preservación y la permanente actualización del orden jurídico y el constante mejoramiento de los servicios de procuración e impartición de justicia. Por el otro lado, están las carencias intelectuales de que adolece la población, principalmente el desconocimiento del Derecho. A ello se suma la carencia de los medios y de la educación jurídica para hacer valer sus legítimos intereses y derechos como ciudadanos tanto por la vía legislativa como por la judicial.

A continuación se ahondará con detalle sobre los tres factores mencionados anteriormente:

1.- Ignorancia de la posibilidad de la Tutela Judicial Gratuita.

Pudiera parecer de entrada que la ausencia de educación jurídica de la población no es un obstáculo para que ésta acceda a la posibilidad de la tutela judicial gratuita, ya que cualquier persona que desee entablar una reclamación civil normalmente acudirá a solicitar consejo a un profesional del Derecho y éste le instruirá de sus posibilidades de solicitar y obtener el beneficio de la ayuda judicial gratuita tanto en su posible postura de demandante o demandado. Situación ideal: se esperaría

que ella sucediera cotidianamente en el quehacer jurídico.

Pero la realidad es muy distinta si se analiza con mayor detenimiento. Hay que tomar en cuenta tres situaciones que ha determinado la posibilidad de la tutela judicial gratuita:

- Los intentos en repetidas ocasiones de algunos Colegios de Abogados y la Facultad de Derecho de la UNAM para organizar la prestación de la ayuda judicial gratuita en el seno de los propios Colegios a través de consultorios populares, intentos que, salvo honrosas excepciones, no han tenido hasta la fecha una proyección extendida y adecuada.

- La actual regulación de la ayuda gratuita en México para los económicamente débiles adolece de graves inconvenientes. De un lado está la mecánica de la concesión frente a la cual los jueces solo disponen de una válvula de escape para negar la ayuda solicitada; y del otro lado está la posible gratuidad absoluta de la justicia que ha quedado relegada, en frase de Calandrei a una utopía. (236)

- Si bien es cierto que toda persona tiene libre acceso a los Tribunales de Justicia para pretender la tutela jurisdiccional de los derechos reconocidos por las leyes, tal tutela no tiene porque ser excluida ni limitada.

De ahí que, a pesar de que se han creado las instituciones -----
(236) Citado en: Procuraduría General de la República. La reforma jurídica de 1983 en la Administración de Justicia. PGR, México, 1984, p. 127.

necesarias y se han reafirmado las garantías individuales y reorganizado los sistemas de ayuda legal sobre todo en beneficio de personas de escasos recursos para asegurarles su derecho a actuar y defenderse ante los tribunales de justicia, éstos no han asegurado la representación y asistencia jurídica de oficio cada vez que sea procedente.

Se señala, por último, que el Proyecto de 1970 propone la concesión del beneficio de justicia gratuita para hacer realidad el principio fundamental del derecho al libre acceso ante los Tribunales, montando un ágil y amplio sistema de exención de pago de los gastos judiciales, estableciendo los correctivos precisos para que tal beneficio no sea usado fraudulentamente o abusivamente, concediéndolo a todas aquellas personas a las que sus recursos no permitan hacer frente a los gastos del proceso, sin menoscabo de las necesidades propias y de la familia y atribuyendo la concesión de este beneficio al juez o tribunal que fuere a conocer o que conozca del proceso principal. (237)

El ejecutivo ha propuesto también medidas necesarias para avanzar en la impartición de la justicia: la reafirmación de las garantías a la independencia del Poder Judicial, en primer término, y la reorganización de los sistemas de ayuda legal, sobre todo en beneficio de personas de escasos recursos. Una

(237) Miguel y Alonso, Carlos. "El acceso a los tribunales para los económicamente débiles. La ayuda judicial gratuita".
Revista Fac. de Derecho, No. 109, Enero-Abril, México,
1978, p. 136.

justicia igualitaria para que los presupuestos de la justicia gratuita, pronta y expedita, fundada en la imparcialidad, la legalidad y los principios generales del Derecho favorezcan a todos los mexicanos, sobre todo a los de escasos recursos. (238)

Con ello se colma una laguna legal que merece censura desde el punto de vista humano, ya que muchos aspirantes al beneficio de la ayuda judicial gratuita viven desorientados yendo y viniendo, sin contar con un amparo previsto, seguro y solícito. La Ley debe penalizar las faltas, no la pobreza.

2.- El excesivo formulismo procesal.

El Sistema Jurídico Mexicano se caracteriza en especial por:

- Un alto grado de formalización de las instituciones que lo conforman, lo cual ha impedido lograr el mejoramiento de los actuales sistemas de administración de justicia y de seguridad pública. También ha impedido los cambios cualitativos profundos, entre ellos, sin duda, los cambios que requiere la justicia en México a través de leyes, de programas, de acciones y de actitudes.

- La saturación constante de cargas de trabajo, debido principalmente al permanente volumen de demandas, que tienen que resolver los juzgadores. Esto produce una acumulación de trabajo

(238) Procuraduría General de la República. La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia. PGR. México, 1984, p. XXVII.

que obstaculiza seriamente la administración de justicia, pues el tiempo que se invierte en esos asuntos da lugar a que no retarden continuamente aquellos casos que, en otras circunstancias, podrían resolverse con rapidez. Esta situación es especialmente grave en periodos inflacionarios en que la dilación de una sentencia definitiva puede llegar a significar que la justicia tardía se convierta en una seria injusticia. (239)

- El retraso de juicios por parte de los litigantes, que no permite la superación del formalismo, genera situaciones que impiden se resuelvan con prontitud las controversias de significada trascendencia social, económica y jurídica que les son encomendadas.

- La crítica a los procedimientos jurisdiccionales, por parte de la sociología jurídica, en cuanto al sentido de los ordenamientos jurídicos y la designación y capacitación de los servidores públicos de la Procuraduría, particularmente en las áreas del Ministerio Público, la Policía Judicial y el Cuerpo de Peritos. El interés que se pone en esta materia atiende este objetivo, que también ha ganado apreciable terreno en la justicia federal, para promover y consolidar un servicio público de carrera, profesional, bien calificado. No existe razón para que la procuración de justicia y su agilización sea ajena a estos sistemas, ya vigentes en otros ámbitos de la Administración Pública.

(239) Procuraduría General de la República. Op. cit., p. XXVII.

Finalmente, otros elementos que no se pueden soslayar son las modificaciones que persiguen transformar esta grave realidad -el excesivo formulismo procesal- entre los cuáles se puede especificar, de manera especial, las reformas en materia de Administración de Justicia, especialmente las de 1951 y 1967 cuyo objeto fundamental fue el de aliviar a la Suprema Corte de Justicia del excesivo y creciente volúmen de asuntos, para que pudiera así cumplir de manera eficaz y oportuna su papel fundamental de máximo intérprete del órgano jurídico. (240)

Es necesario hacer a la Justicia Federal más ágil y adecuada a las actuales circunstancias del país. Se había expuesto la preocupación por simplificar el orden jurídico, multiplicado por leyes y reglamentos muchas veces excesivos. Su solución consistiría en hacer más sencillos los procedimientos de todo tipo y por manejar más ágilmente la información sobre la legislación y jurisprudencia (241). Es decir, facilitar la mayor celeridad en el ejercicio de la actividad judicial.

3.- El desconocimiento del Derecho de acceso a la Justicia como Derecho Constitucional.

Si se examina el problema a la luz de la historia se advierte como en el pasado los temas de acceso a la Justicia y la Seguridad Pública no han tenido, de parte del Gobierno de la República, la prioridad y la atención que merecen. La elaboración de iniciativas de Ley que permitan promover acciones que provean

(240) Idem. p. 26

(241) Procuraduría General de la República. Op. cit. p. 3

a la sociedad de un mejor sistema de acceso a la Administración de Justicia y Seguridad Pública es un imperativo nacional.

El Estado de Derecho que rige como organización jurídica del poder se funda en los principios de que la Ley se aplica por igual a gobernantes y gobernados. Además, en que las funciones del Estado quedan repartidas en cuerpos distintos y éstos conservan su independencia dentro de una colaboración armónica. De esta manera, el individuo puede pedir la protección de las leyes si son lesionados sus derechos por otros o por el Poder Público mismo. Por lo tanto, el juez no puede negarse a resolver los litigios y debe ajustarse en sus pronunciamientos a las leyes vigentes. (242)

Puesto que el amparo de los derechos debe ser jurisdiccional, se proclama así el derecho constitucional de todos los mexicanos al acceso libre a la justicia y seguridad jurídica.

El Gobierno Federal ha señalado que la impartición de la justicia está colocada entre las obligaciones más destacadas del Estado, que se arraiga entre los motivos y los orígenes del poder político y que debe ejercerse con delicadeza, puntualidad y esmero ético y jurídico. (243)

Actualmente, las nuevas leyes y las reformas en el sistema de justicia tienden a otorgar mayores garantías a los ciudadanos, definir el límite para la acción de las autoridades, favorecer el equilibrio entre los poderes de la Unión, preservar la soberanía de los Estados y modernizar el sistema de procuración y

(242) Idem. p. XXV.

(243) Procuraduría General de la República. Op. cit., p. 13.

administración de justicia. (244)

Esto es una obligación inescapable de los servidores públicos que buscan garantizar la seguridad de todo mexicano. Y es que el Derecho a la seguridad tiene que contar con la debida protección -sin excepción para toda la población- no como pretexto para la amenaza, el abuso o la extorsión que perjudican los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

B) Bajo nivel de educación de la población adulta mexicana.

En la historia de México, el aspecto educativo ha desempeñado un papel vital en la lucha por alcanzar una forma de organización civil y un sistema político, económico y social basados en la libertad y la igualdad.

Ha quedado demostrado históricamente que la función educativa, desde los inicios de la integración de México, no ha sido jamás derecho y obligación exclusiva del Estado, ya que la iniciativa privada ha sobrepasado en algunas épocas el interés del gobierno.

A partir de los sesenta se observa un crecimiento significativo en los niveles básicos que empiezan a manifestarse hacia arriba de la pirámide educativa, producto a su vez de la expansión que tienen los sistemas escolarizados en el país. (245)

(244) Idem. p. XXXI.

(245) Hernández Ortega, Raúl. "Algunos elementos sobre la educación superior y la UNAM". Documento No. 1. Hacia la reforma democrática en la UNAM. STUNAM. Secretaría General, México, SEP, 1987.

Todo ello como consecuencia de las reformas sociales y el programa de expansión educativa que emprenden los gobiernos posrevolucionarios. Porque es incuestionable que la acción educativa posrevolucionaria emprendida por el país ha jugado un papel importante y decisivo en el crecimiento, desarrollo de la capacidad productiva y en el campo de su transformación social. (248)

Sin embargo, importa reconocer también que la contribución básica de la educación, del desenvolvimiento socio-económico de México, podría haber sido aún de mayor trascendencia si se hubiese logrado afirmar desde tiempo atrás una correlación más estrecha entre el funcionamiento del sistema educativo y la bondad de sus propósitos doctrinarios y jurídicos sustantivos.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que la educación es un proceso mucho más amplio y extenso que la escolarización. La educación comprende la transmisión integral de toda una cultura, es decir, del total de formas, mecanismos y sistemas de vida, de patrones de conducta o de valores que un grupo humano ha creado para su sobrevivencia. La escolarización en cambio, es sólo aquella parte formal de la educación que se realiza en instituciones específicas (las escuelas) a cargo de especialistas (los maestros) y a la que asiste buena parte de la población (los alumnos) en cierta época de la vida.

La política educativa del Gobierno de la República se basa en

(248) Morales Medina, Miguel Angel. La educación, aspectos socio-jurídicos en México. Tesis, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1986.

la letra y el espíritu del Artículo Tercero Constitucional, que ha tratado de responder al problema fundamental del país, el social y al enorme rezago e ineficiencias que padece la Nación en materia educativa.

A la vez que se afirma que la educación es el derecho social por excelencia, éste ha sido y es un derecho popular, postulado por las corrientes políticas más avanzadas.

De esta manera, la Ley Federal de Educación en su calidad de Ley reglamentaria del Artículo Tercero Constitucional, regula la educación a nivel general. Al mismo tiempo, los ordenamientos legales propios de los organismos educativos descentralizados regulan las funciones educativas específicas. (247)

Desde el punto de vista socio-jurídico, el problema educativo en México se encuentra en el contexto de tres graves circunstancias. Primera, el déficit permanente y de siglos en materia de maestros y aulas; segunda, el mito de la esplendorosa riqueza de México y, tercera, el aumento constante de la demanda de educandos que agrava sobremedida el problema, dándose el espectáculo que año con año se repite de que miles de niños y jóvenes en edad escolar no encuentran acomodo en las instituciones educativas. Con ello se aumenta el analfabetismo y el desperdicio de valores humanos y de potencial de trabajo, que

(247) Los fines generales son: los que se estipulan en el artículo 5 de la Ley Federal de Educación. Los fines específicos están señalados en los ordenamientos legales de cada organismo educativo descentralizado que se derivan de la Constitución.

redunda en último término en el empobrecimiento general de la población.

En el marco de esta problemática, las medidas de austeridad del Estado mexicano han golpeado a los diversos sectores de la sociedad, entre ellos a la educación.

Varios factores pueden dar cuenta de este fenómeno:

- la prolongada crisis económica que vive el país;
- la decreciente dotación de recursos y la reducción real del financiamiento destinados a la educación pública crea una atmósfera de rechazo a medidas que son vistas como macedónico del gasto público presupuestal. Según datos de la Secretaría de Educación Pública, esos recursos equivalían en 1977 al 0.74% del PIB y en 1984 disminuyeron en casi una cuarta parte y representan sólo 0.57% del PIB; (248)
- las limitantes de la posibilidad de acceso a la educación a personas provenientes de los sectores menos favorecidos sirven consecuentemente a aquéllos que por su situación disponen de las facilidades necesarias para acudir a ella.

Se puede entonces asegurar que el problema que enfrenta el sistema educativo del país refleja una situación delicada. Atenderla implica atacar con acciones de gran profundidad el fuerte rezago que aún persiste en él y que engloba todos los niveles educativos, desde el preescolar hasta el profesional.

Además, la desigualdad en los niveles educativos no es sólo

(248) Hernández Ortega, Raúl. Op. cit., p. 9.

reflejo de la diferente situación económica que guardan las diversas clases sociales en la sociedad mexicana.

Al respecto, Martha Robles añade que hasta 1970 los gobiernos mexicanos no habían padecido la magnitud de las consecuencias provocadas por la orientación de una política educativa y social basada en prioridades de índole económico. Desde la década de los cincuenta, el sistema educativo sólo ha actuado como proveedor de fuerza de trabajo calificada para cubrir las necesidades de las ciudades más importantes de la república. (249)

Finalmente, otro síntoma grave que se perciben en la totalidad del sistema educativo es el bajo nivel académico con el que egresan los educandos de los distintos ciclos.

La educación encolarizada no ha extendido mucho, pero ha bajado de calidad en forma pronunciada durante las últimas décadas. Detrás de esta expansión hay una especie de justificación: más vale que los alumnos pasen por la escuela, por cualquier tipo de escuela, los años que sean, a que no pasen por ninguna. (250)

Pero no estamos obligados a escoger entre dos males. Hay que aspirar a una educación de calidad en todos sus niveles. Y para eso debe esforzarse la sociedad entera, bajo la dirección de un Estado que vigile el interés general y legítimamente lo haga

(249) Robles, Martha. Educación y sociedad en la Historia de México. Edit. Siglo XXI Editorea. Octava Edición, México, 1985. p. 222.

(250) Pereyra, Carlos. "Defensa de Privilegios". La Jornada. Enero 16, 1987, p. 5.

valer por encima de intereses corporativos o gremiales.

Por supuesto que no hay soluciones simples ni rápidas. Si la transformación del sistema educativo no se logra, éste seguirá desgastándose hasta alcanzar niveles ignominiosos, y sobrevivirá entre conflictos y estallidos permanentes.

C) Acentuado nivel de corrupción de Jueces y Auxiliares de la Administración de Justicia para retardar o denegar la Justicia.

Es menester hacer un análisis de las consecuencias de tipo social, jurídico, económico y político que causa en la sociedad mexicana el que exista y se propague la corrupción en el campo del Derecho, es decir, en el ámbito jurídico que rodea a la ciudadanía y que está íntimamente ligado con el acentuado nivel de corrupción entre jueces y auxiliares de la administración de justicia y que integra un modelo de vida que se ha vuelto común en esta época.

Es importante recalcar empero que la corrupción no sólo se da en el ámbito de la administración de justicia, sino también en la actividad política y en el aspecto privado.

La corrupción es un fenómeno económico, social y cultural y, como tal, existen siempre distintas interpretaciones y significados que la definen como el acto de tergiversar las normas sociales para acrecentar los intereses personales en oposición a los intereses de la colectividad o como la acción y efecto de corromper o corromperse o como el vicio o abuso en la disposición de las cosas con o la perversión, depravación, mala costumbre o finalmente como el producto de una serie de conductas

socialmente aceptadas entre ellas, la solución por otras vías de acciones jurídicamente sancionadas. (251)

Puede asegurarse que el actual significado del fenómeno de la corrupción recae principalmente en la existencia de la diferencia entre sociedad civil y sociedad política-jurídica, lo cual escinde necesariamente tanto a los valores privados como a los valores públicos.

De aquí que no pueda afirmarse que la corrupción no es tanto el resultado de la desviación de las normas jurídicas aceptadas, sino a la inversa: la desviación de las normas frente a patrones o prácticas de comportamiento social previamente establecidos y por lo tanto de uso común. (252)

Otro elemento a considerar es que, siendo el Estado Mexicano el principal factor para promover los procesos del cambio económico, social, jurídico y político del país, éste tiene la iniciativa fundamental para diseñar programas o estrategias tendientes a corregir aquellas manifestaciones de la corrupción que se consideren inadecuadas y puedan representar peligro para la legitimidad y estabilidad del propio régimen y su forma de

(251) Al respecto ver: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; y Molina Piñeiro, Luis, Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México. Ensayos de Sociología Aplicada, UNAM, México, 1980.

(252) Tercer Fuenten, Cipriano, Aspectos sociojurídicos de la corrupción de los funcionarios públicos en México; Tesis, Facultad de Derecho, UNAM, No. 42/87, México, 1987, p. 38.

gobierno. (253)

Para poder analizar los factores que operan en torno a la corrupción de los depositarios del poder público, básicamente jueces y auxiliares de la administración de justicia que tienen la responsabilidad de retardar o denegar la justicia, se hace necesario partir del medio que rodean a estos servidores públicos.

Como elementos básicos de la corrupción en el ámbito social se puede citar en primer lugar a la modernización, que resulta de la expansión de la autoridad y el ámbito gubernamental es a través del creciente número de actividades sujetas a la reglamentación federal y estatal.

De esta forma, la proliferación de las leyes de naturaleza agraria, comercial y aduanera, así como de los servicios concesionados que están relacionados con actividades que representan grandes oportunidades de enriquecimiento (prostitución, venta y distribución de licor, etc.) y, en suma, todos los servicios que tengan alguna remuneración y que estén por su propia naturaleza más expuestos a la opinión pública, multiplican invariablemente las posibilidades de la corrupción.

Otro factor de igual importancia lo constituyen los cientos de reformas y contrarreformas que ha sufrido la Constitución (más de 200 en los últimos diez años). Ante tal situación, es evidente que esas reformas cada día limitan más al ciudadano y le dan mayor poder al Estado y los servidores públicos (principalmente a jueces y auxiliares).

Un ejemplo de lo que se afirma en el lema que retomó el ex-presidente Miguel de la Madrid, como parte básica de lo que fué su programa de gobierno, "la Renovación Moral" de la sociedad. Este se debía traducir en legalidad, igualdad, justicia, autoridad y solidaridad social, mediante todos los medios que aseguraran la supeditación de los intereses individuales y de los grupos al interés de la Nación y al orden jurídico constitucional establecido. Se propusieron así iniciativas de ley que permitieron darle cuerpo y vida jurídica a la renovación moral propuesta. (254)

Como corolario al planteamiento de la "renovación moral" de la sociedad, el 28 de diciembre de 1982 aparecieron en el Diario Oficial de la Federación reformas y adiciones a diversos preceptos de la ley, consistentes particularmente en un nuevo título IV (artículos 103-114) y demás preceptos relativos a la Carta Magna. (255)

Concomitantemente a ello se reformaron la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y al Código Penal. El resultado de ello fue una trilogía de preceptos sobre la cual

(254) Exposición de Motivos de una Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, México, 1987, p. 111.

(255) Soberanes Fernández, José Luis, "La Inmovilidad Judicial en México": *Revista de Derecho*, T. XXXVII, Num. 151,- 152, 153 (Enero-Junio de 1987), p. 217.

quedó sustentada jurídicamente la "renovación moral" (256).

Además se expidió una serie de disposiciones legales que tendieron a penalizar en mayor grado los abusos cometidos por funcionarios públicos en el uso de sus facultades.

Entre las reformas hechas al título cuarto constitucional están las siguientes: se establece en primer lugar quienes son sujetos de responsabilidad en el servicio público; la naturaleza de dicha responsabilidad y, además, las bases para exigir la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito, el tipo de juicio que se debe seguir para exigir las responsabilidades políticas, la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y los plazos de prescripción para exigir responsabilidad (257).

Entre las reformas hechas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentran las que tienen por finalidad combatir las conductas por las cuales se afectan los intereses públicos y se regula el procedimiento para la declaración de procedencia, dentro del cual se establece el desarrollo de la investigación para determinar la presunta comisión de ilícitos penales. (258)

En cuanto a las reformas hechas al Código Penal están la creación de cinco nuevos tipos delictivos. Ellos tienen como

(256) Tasson Fuentes, Cirriano, Op. Cit., p. 80.

(257) Idem, p. 81.

(258) Idem, p. 81.

finalidad prevenir y castigar la delincuencia que afecta al patrimonio del pueblo por parte de quienes deben preservarlo. Es así como se establecen los delitos de uso indebido de atribuciones y facultades; intimidación, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, ejercicio indebido del servicio público, concusión y coacción de servidores públicos. Además, se ampliaron los otros tres tipos penales ya existentes, los de abuso de autoridad, cohecho y peculado con conductas ilícitas, las cuales no estaban contempladas en la legislación anterior. (259)

También se creó el Programa de Simplificación Administrativa, que tuvo como principal objetivo reducir al máximo el exceso de trámites innecesarios y procedimientos que obstaculizan cualquier trámite administrativo. Fuente segura de donde nace la corrupción.

Aunque lo alcanzado aún no es satisfactorio, ha costado demasiado trabajo mejorar lo que por años no descuidó y se toleró en un sistema jurídico que permitió la existencia de marcos de corrupción por las constantes violaciones a las normas jurídicas por parte de los servidores públicos.

Y en que para la designación de éstos no ha existido un riguroso análisis sobre sus antecedentes profesionales, capacidad, honestidad, méritos, en garantía de que obrarán y actuarán bajo estricta ética profesional.

La adecuación o, en su caso, la modernización del aparato

(259) Tascón Fuentes, Cipriano. Op. Cit. p. 82.

administrativo ha servido como un paliativo para frenar la ola de corrupción. De ahí que resulta importante mencionar los mecanismos que se han utilizado: la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y la investigación de su responsabilidad y en su caso la aplicación de sanciones administrativas. A ello se añadió la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual vino a constituirse en un órgano superior aún dentro del ejecutivo. La importancia de la creación de esta Secretaría radicó en que, por primera vez en el país, se integró un órgano que sería el punto modular del sistema de control y responsabilidad administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

D) Desconfianza de la población en la administración de justicia.

El apartado constituye la síntesis de las causas sociales en torno a la desconfianza de la población en la administración de justicia. Se distinguen en él, por un lado, la sociedad política que ha implementado leyes, decretos y formas para ejercer la justicia valiéndose de un cuerpo judicial represivo, que desempeña sus actividades agresivamente y maneja en su interior niveles altos de corrupción (*). Por el otro, la sociedad civil que no ha recibido tan satisfactoriamente estas normas, porque a través de los años ha incrementado su desconfianza, ante la administración de justicia que se ejerce en

(*) Para mayor detalle, ver el apartado sobre el acentuado nivel de corrupción en jueces y auxiliares.

el país.

Por tal motivo, en el Estado de Derecho que existe en México está lejano el momento de que funcione tal administración.

¿Por qué?

Primero: el aspecto relacionado con la inamovilidad y la movilidad de los jueces adquiere características referentes al ejercicio de dicha administración, que a continuación se detallará y que permitirá constatar los vicios en el funcionamiento del sistema jurídico y su relación directa con el grave problema que aqueja a la sociedad en general, el de la desconfianza de la población en la administración de justicia.

La inamovilidad de los jueces.

Por las peculiaridades que presenta la inamovilidad de los jueces y que tiene que ver con el desempeño de sus actividades, se anotan en relación a ello cuatro obstáculos para que estos servidores públicos realicen una adecuada función dentro del ámbito de la administración de justicia para la población del país.

- Tienen mayor tranquilidad en su desempeño que se estima estable;

- Tienen independencia en sus decisiones;

- La atención se orienta de manera prepotentemente hacia los solicitantes de sus servicios; y, finalmente

- No está sujeto a consignas, ni le afecta el rejuogo de sus influencias para ganar un litigio. (260)

(260) Cortés Figueroa, Carlos. "Sobre la administración de justicia federal". Revista de la Facultad de Derecho. T. VII. No. 27 (Julio-Septiembre 1957), p. 167.

La movilidad de los jueces.

En cuanto a este punto, y a diferencia del anterior, se tiene que los jueces llevan a cabo la diligencias de sus litigios, con eficiencia en el desempeño de sus actividades propias, determinadas por la competencia y la necesidad que tienen de distinguirse por encima de otros a fin de obtener mayores posibilidades en la reelección en algún puesto. En cambio:

- Viven en la angustia por lograr la reelección, y eso coadyuva en la forma de llevar sus casos y procura destacar favorablemente;

- Sus decisiones carecen de independencia, porque existen otros elementos que intervienen en sus fallas;

- Generalmente no más amabilson en el trato con las personas que son asignadas para sus servicios, como auxiliares y colaboradores, considerando también a los individuos que recurren a él para un litigio; y

- No recurren a influencias, porque están sujetos a sugerencias en el desempeño de su trabajo. (281)

Segundo: el sistema de aprendizaje que se imparte en las escuelas de Derecho no se acerca a la realidad social y jurídica del pueblo y, al concluir sus estudios, no cuentan con las bases fundamentales de Derecho Administrativo. Con ello provocan, en el momento de ocupar sus puestos, una falta de conocimiento adecuado en la materia porque la mayoría de las veces son asignados por -----
(281) Mendoza Angelen, Argimiro. Los bienes del derecho y la administración de justicia en el Distrito Federal. Tesis. Facultad de Derecho, UNAM, 1986, pp. 21-23.

sus relaciones de poder y amistad.

Tercero: el bajo presupuesto que se maneja en los tribunales de justicia, impide capacitar al personal que labora en esas dependencias (262).

Para profundizar en la desconfianza de la población en lo que respecta a la administración de justicia, se analizará con más detalle el aspecto legal del Poder Judicial en México. Al descontrañar esa relación de las leyes jurídicas con la realidad, se esclarecerán los males cotidianos que aquejan a los grupos sociales que componen la sociedad mexicana.

Cuando se conocen esas normas de libertad y progreso que contradicen el sentir del pueblo, se observa la desconfianza de la población en la administración de justicia.

Las leyes señalan:

La Constitución Mexicana asienta en su discurso jurídico que la justicia y la libertad son la "necesidad de un equilibrio armónico" (263)

No se puede vivir sin buscar la justicia social y la libertad, porque implicaría hacer a un lado las conquistas sociales y jurídicas en la historia política nacional. El hombre debe ser libre.

"Los mexicanos no debemos recorrer los caminos de la justicia

(262) Cortés Figueroa, Carlos... Ob. cit., p. 168.

(263) SPP. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Poder Ejecutivo Federal, México, 1980, p. 23.

por otra ruta que no sea la libertad. No queremos comprometer el camino de la libertad para obtener la justicia" (264)

La Constitución le asigna funciones al Estado para que la realización de la justicia y la libertad pueda ejecutarse por la conciliación de los mandatos y así se puedan crear condiciones materiales para la libertad de la población, protegiendo de esta manera las libertades individuales.

"El concepto de justicia se desarrolló en el artículo 3o. de la Constitución, que obliga al constante mejoramiento económico, político y cultural del pueblo; en el 27, que ordena la necesidad de distribución equitativa de la riqueza pública; en el 28, que prescribe toda ventaja en perjuicio del público o de alguna clase social y en favor de intereses particulares. (265)

La administración de justicia está en manos del Poder Ejecutivo Federal y de los Estados de la Federación, y son las Procuradurías Generales de Justicia las que a través del Ministerio Público y de las Unidades Administrativas de Servicio Sociales y de Participación Ciudadana, tienen como objetivo vigilar los derechos que emanan de la Constitución Política.

La administración de justicia la dirigen los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, y les corresponde resolver los problemas jurídicos de la población.

"A la autoridad administrativa compete la aplicación de las sanciones por las infracciones a los Reglamentos de Policía y buen Gobierno" (266)

(264) Ob. cit., p. 24.

(265) Ob. cit., p. 25

(266) SPP, Plan Global ... Ob cit., p. 70

Los términos legales presentan de manera coherente y correcta cómo se debe llevar a cabo la administración de justicia en México. A su vez se instituyen una serie de estatutos, leyes y organismos jurídicos, en los que las instancias jurídico-institucionales contienen dicha administración.

Ahora que en el ámbito social las condiciones son diferentes.

La desconfianza de la población en la administración de justicia se resume en los aspectos que se han señalado en puntos anteriores.

No son casos aislados de la realidad: están inmersos en los subtemas jurídicos y sociales de la sociedad mexicana. Para ello se debe considerar la corrupción de jueces y auxiliares, la falta de educación jurídica y el bajo nivel educativo que existe en el país. Sin esos factores no se puede entender el problema.

Si relacionamos estos elementos que componen el sistema, no entenderán las causas de tal desconfianza, que no nace en nuestros días, sino en circunstancias que sucedieron en México en épocas anteriores.

A pesar de que el discurso político contemple la libertad del hombre como punto fundamental, para que la sociedad pueda ser armónica se requiere enfrentar una realidad que es esencialmente compleja.

¿Pero qué hacer ante esta alternativa?

E) La denegación de justicia desde el virreinato.

En el apartado se presenta una visión general de como se ha impartido la justicia en México, desde la llegada de los españoles hasta nuestros días. Siendo el objetivo central una síntesis histórica de las características que ha tomado la impartición de justicia en el país, y su denegación a la sociedad, desde la conquista las irregularidades que ha sufrido la población en lo que respecta al problema.

En la revisión histórica se verá, por un lado, las leyes y decretos que se han originado en determinado periodo y, por el otro, como la población ha recibido realmente esos decretos. Las normas contemplan el bienestar de la población y la realidad impone otra dimensión.

Para ilustrar esa situación el trabajo se divide en tres épocas históricas:

- a) La Colonia y el Virreinato
- b) La Independencia y la Reforma
- c) Época Actual

a) La Colonia y el Virreinato

Como se sabe, la colonia española sometió a los pueblos indígenas y se apropió de los lugares mejor ubicados, dominando territorios alejados y poco poblados mediante los recursos y técnicas traídas de Europa. La guerra sirvió también como medio para dominarlos.

Con la encomienda, los indígenas fueron organizados

principalmente por los caciques, quienes los sometieron económicamente y fungieron como intermediarios entre los españoles que poseían la autoridad por encima de los indígenas sometidos. Asimismo, la religión sirvió también de instrumento de dominación, puesto que los misioneros y frailes se encargaron básicamente de difundir las enseñanzas de la nueva fé religiosa. (267)

En cuanto a la administración de justicia que se daba en esta etapa hacia los indígenas y los otros grupos, por parte de los españoles y sus descendientes como grupos dominantes, la peculiaridad principal fue que dañaron las tierras y actuaron en constante perjuicio en contra de aquéllos.

Así, la organización indígena se utilizó en gran medida para someter a estos pueblos y los españoles lo aprovecharon para sus fines de enriquecimiento. (268)

Estas situaciones trajeron como consecuencia una serie de problemas que las autoridades no pudieron dejar de lado, lo que provocó el retraso para definir una situación jurídico-social para cada uno de estos grupos.

Por esta situación, a principios de la conquista europea no hubo en la Nueva España el interés por las cuestiones jurídicas. Los indígenas seguían rigiéndose por sus propias normas. Pero ello fue modificándose a partir de que el derecho español penetró (267) González Conio, Arturo. México, Cuatro ensayos de Sociología Política. México, UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Serie, Estudios # 28, 1972. p. 91 (268) Lira, Andrea. El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano. México. F.C.R. 1979. p.110

en todos los ámbitos de la cultura indígena.

Los indígenas empezaron a aprender de los españoles las formas de administrar la justicia de una manera empírica. Por tal motivo, se hizo necesaria la intervención de los profesionales del derecho. Fue entonces cuando el Ayuntamiento de la Ciudad de México pidió al Emperador Carlos V que se le permitiera la entrada a los abogados y se gestionaran legalmente las irregularidades que se cometían en los pueblos conquistados. Se creó la primera Real Audiencia por Cédula el 3 de diciembre de 1527.(269) con el fin de proteger a los indígenas y mediar los problemas de justicia que se estaban dando en el Nuevo Mundo.

En Madrid, el 12 de enero de 1562 (270), fue expedida otra Cédula por el Rey Felipe II para que los alcaldes pudieran conocer los problemas entre indios y españoles y de esta forma los abogados pudieran apoyar a los indígenas.

El grupo que se encargaba de gestionar los problemas en la Nueva España estaba integrado por el Virrey y la Audiencia, un grupo provincial y distrital, constituido por los gobernadores y corregidores, un grupo local compuesto por cabildos de ciudades españolas y pueblos indígenas y sus oficiales.

El objetivo central del gobierno español en toda la Colonia fue la centralización del poder y, paralelamente a ello, el fortalecimiento de la burocracia. Logró el monopolio del poder y -----
269) Pérez de los Reyes, Marco Antonio. "Los primeros abogados de la Nueva España." en Revista de Derecho, T. XXX, No. 17 (sep-dic, 1980) p. 950.
270) Ibid. p.951.

así pudo emplear legítimamente la fuerza para imponer decisiones.

Es conveniente señalar que antes del siglo XIX existieron un conjunto de instituciones que estaban encargadas para resolver conflictos jurídico sociales en la Nueva España. A pesar de ello, se ha mencionado como principal el regido por los españoles.*

La denegación de justicia era más que evidente, lo que provocó que se crearan instituciones para apoyar a los pueblos indígenas y demás grupos sociales como los mestizos, los negros y las castas.

Como noción jurídica de la época se puede decir que el derecho novohispano, en un conjunto de normas generales, que procedían de los órganos centrales de España, el Rey y el Consejo de Indias. Estas tenían relación directa con el gobierno de la Nueva España, donde se planteaban los problemas que se presentaban en sus regiones. De esta manera, a través del periodo colonial surgieron reales cédulas, ordenanzas, provisiones, cartas y demás normas que estaban expedidas por la Audiencia y el Virrey para que las imponieran con fuerza de ley. Estas normas estuvieron vigentes hasta los primeros años del siglo XIX.

*Entre estos encontramos autoridades eclesiásticas, consulados de indios, Inquisición, Junta, militar, minería, protomedicato, Real Hacienda, Universidad, Bula de la Santa Cruzada y otros como: Fuero de Diezmos, Fuero Mercantil, Fuero de bienes Monasterios, Fuero de la Santa Hermandad, Fuero de Matriculas de San Blas, Fuero del Estado y Marquesado del Valle de Oaxaca, Fuero de Gallos, Fuero de Pelota, Fuero de Conservadores de Mayorazgo.

b) México Independiente y la Reforma

La guerra de Independencia fue un movimiento que identificó a los grupos sociales por la comunidad de problemas jurídico-políticos que surgieron con la conquista y que predominaron hasta el principio del siglo XIX.

Durante la lucha por liberarse del gobierno español en la Nueva España, los grupos sociales, en especial los criollos, no tuvieron la suficiente sensibilidad respecto a las necesidades reales que tenía la población, en contraponición al grupo de caudillos mestizos que participaron en el afán de Independencia y que se esforzaron por liberar a toda la sociedad.

La época de cambios sociales que se gestaron en el viejo Continente y en Estados Unidos influyó a los grupos que lucharon en afán de independizarse. De ahí que en el siglo XIX surgen desde constituciones, normas y decretos que cambiaron al país, no sólo a nivel político sino social y jurídico.

A su vez, deben enfatizarse los rasgos generales del surgimiento de estas leyes, debido a que están íntimamente ligadas con la denegación de justicia.

Son tres las constituciones que nacen en este siglo. La primera, la Constitución de Apatzingán que se creó el 22 de octubre de 1814, la segunda la del 4 de octubre de 1824 y la tercera, la Constitución del 5 de febrero de 1857. En el México Independiente, el Derecho rompe con la tradición jurídica española y se suspenden los fueros que predominaron en esa época como eran el Fuero Releñántico, el Fuero Militar, el Fuero Mercantil y el Fuero de Minería, entre otros.

Es importante acentuar que, después de las Constituciones, se han realizado disposiciones, actas constitutivas, bases orgánicas, que son creadas para la administración de justicia y satisfacer las necesidades jurídico-sociales de la población.*

No es sino hasta el 15 de septiembre de 1880 (271) que se vuelve a reformar el reglamento de la administración de justicia, y hasta el 18 de septiembre de 1903 cuando Porfirio Díaz realiza una nueva reformulación y apoya sobre todo a las clases privilegiadas del país. En una época llena de cambios sociales influenciados por el pensamiento francés y norteamericano, determinantes en el proceso histórico social del país.

Finalmente en este período, se conforma el prototipo de administración de justicia que prevalece aún en nuestros días. Sin embargo, en lo que se refiere a la denegación de justicia que se le proporcionaba en ese momento a la población, este problema no ha podido ser resuelto a pesar de la existencia de los tribunales que se formaron en toda la república.

En esta época se revivió el funcionamiento aparente de leyes y disposiciones que surgieron en los primeros años del siglo XIX, a

*Entre las más importantes destacan, la del 10 de diciembre de 1836; 23 de mayo de 1837; 16 de diciembre de 1853 y la del 23 de noviembre de 1855 donde se estableció el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorio, se suprimieron los fueros y se crearon instancias de la Suprema Corte de Justicia y en 1868 el presidente Benito Juárez expidió el primer reglamento para el Tribunal Superior de Justicia.

271) Mendoza Angeles, Argimiro... Ob. cit. p. 62

pesar de que antes de la Independencia, la población estaba sujeta por la justicia española que no beneficiaba en gran medida a la población en general.

Es así que surgen movimientos obreros de gran trascendencia. Ello por existir mucha pobreza, producto de la ausencia de un tejido social, es decir, por la falta de armonía en sus culturas.

La denegación de justicia sigue siendo el talón de Aquiles para la sociedad civil.(272) como se podrá constatar a continuación.

c) Epoca Actual

Se cierra este apartado de la denegación histórica de justicia, en el que se ha esbozado un panorama general a partir de los primeros años de la conquista a la época actual y que permite entender la complejidad de este proceso y obtener una aproximación objetiva sobre el funcionamiento de justicia y sobre las clases desprotegidas, siempre las más afectadas.

Cuando Porfirio Díaz deja el poder en 1910, la situación social y política que predominaba en el país, y en especial a las comunidades agrarias, existía notoria pobreza. El objetivo central de la Revolución fue la obtención de tierras, que estaban en manos de unos pocos, además de lograr la igualdad y la justicia social, como experiencias de las clases trabajadoras.

Se hará una breve reseña histórica a partir de la Constitución de 1917 hasta la actualidad para resaltar los aspectos jurídico-sociales que en torno a la administración de justicia existen en
272) Ibid p. 37.

México y así poder asentar los puntos sobre la denegación de justicia que sufre la población mexicana.

Con la Constitución de 1917 se cambian los preceptos de justicia social y se trazan los de una justicia para todos, lo cual significaba una equitativa redistribución de la riqueza. (273)

En la Constitución, como hemos señalado quedan consagrados los cambios en la legislación que implicaba garantías individuales y la defensa de los ciudadanos.

En el artículo 123 se plantea la solución a los problemas de los trabajadores. Allí se consideran, entre otras cosas, el derecho a huelga, la participación en las utilidades de las empresas, etc. (274)

A partir de la Constitución de 1917 se realizaron una serie de modificaciones en torno a la administración de justicia. En 1920 se tomó un acuerdo en la Suprema Corte de Justicia en relación con los jueces de Distrito. Ello para que sean cambiados periódicamente los jueces que laboran en dichas instituciones (durante no más de dos años) y para que manejen adecuadamente los litigios y evitar así relaciones de afecto o compadrazgo en el lugar de trabajo. (275)

En el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios federales se adoptaron modificaciones (el 30 de diciembre de 1932

(273) Olvera Reyna, Adriana, La justicia, social en la trayectoria histórica y su proyección en México. Tesis, Fac. de Derecho, UNAM, México, 1970, p. 72

274) Ob. cit. p. 79

275) Ob. cit. p. 90

y 31 de enero de 1969). Algunos años antes, el 28 de mayo de 1928, se aprueba el proyecto de reorganización judicial que derivó en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales. (276)

Estas modificaciones no realizaron con el afán de que las organizaciones judiciales actuaran en beneficio de la sociedad.

A partir del año de 1963, han ocurrido cambios para proporcionar un mejor servicio en las instituciones judiciales. Lo prueban la supresión de las Cortes Penales para crear los juzgados Unitarios en Materia Penal, a su vez se crearon dos juzgados Familiares y los juzgados de lo civil se transformaron en juzgados de Arrendamiento Inmobiliario, etc.*

Los nombramientos del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados, Jueces, Secretarios, etc., están regulados por la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Con esto se tiene una visión general de como se ha transformado la base legal del Poder Judicial.**

(276) Mendoza Angelen, Argimiro, Ob cit. p. 63.

*Cabe aclarar que a partir de la década de los sesentas, se aplicó un conjunto de modificaciones administrativas donde se transformaron diferentes instituciones del sistema jurídico mexicano.

** La ausencia de la educación jurídica de la población adulta en México y el acentuado nivel de corrupción de jueces y auxiliares deben ligarse al punto dedicado a la desconfianza de la población en la administración de justicia.

Pero la realidad en torno a la denegación histórica de la justicia ha sido uno de los factores que han ocasionado agresiones constantes por parte de los grupos judiciales a la población civil del país. La desconfianza de la población en la administración de justicia se ha agudizado, lo cual significa que no se resuelvan con apego a la legalidad estipulada por las normas vigentes.

Con la evolución histórica de la administración de justicia se ha visto en este apartado que la población ha sido objeto constante de las irregularidades en la aplicación de leyes jurídico-administrativas.

No cabe la menor duda que las leyes de nuestro país están escritas para llevar a cabo un trabajo administrativo adecuado, no sólo en la impartición de justicia sino en la educación, la cultura y otras áreas. Con todo, la insuficiencia de los servicios para la mayoría de la población desprotegida es inadecuada.

En el presente momento se plantea la modernidad para alcanzar el progreso y desarrollo que exigen los tiempos actuales. Se han llevado a cabo un gran número de modificaciones para las instituciones ejecutivas, federales y jurídicas de la nación, pero la población sigue siendo objeto no sólo de esa denegación de justicia, sino de muchas cosas más.

5.2.2 Problemas económicos de México.

A) Desarrollo insuficiente de la economía de México.

Los puntos anteriores han abordado primordialmente los aspectos sociales en lo que respecta a la administración de justicia y el malestar de la población en torno a este gran problema.

Los presentes apartados analizarán los aspectos del desarrollo insuficiente de la economía de México, el bajo nivel de productividad de la población económicamente activa (PEA), la injusta distribución de la riqueza y los fenómenos como el desempleo, la drogadicción, el alcoholismo y la desintegración familiar que son causales de los delitos.

Como es sabido, la economía mexicana no puede ser analizada aisladamente sin contemplar el desarrollo económico mundial, lo que provocaría dispersar un estudio de esta convergadura.

México, como todos los países del orbe con sistema capitalista, se rige por determinadas leyes económicas generales. A su vez, se distinguen entre ellos, por deméritos tanto que los llamados "tercer mundistas", poseen una economía subdesarrollada (nuestro país se encuentra en este rubro).

Es por ello necesario diferenciar las fases que muestran de su desenvolvimiento real dentro del orden socioeconómico.(277)

La economía mexicana no ha podido desarrollar un movimiento propio porque se halla en situación de dependencia dentro de las

277) Cuellar Romero, Ricardo. La crisis y la política del capital en México. México. Instituto de Investigaciones Económicas.

condiciones capitalistas internacionales.

Antes de la década de los cuarentas, ya se daba un desarrollo en obras de infraestructura, la constitución de empresas estatales en los sectores básicos de la economía, la aplicación de la reforma agraria, la nacionalización de los ferrocarriles y la expropiación de la industria petrolera, por mencionar algunas situaciones. (278)

En a partir de la cuarta década del siglo, que el sector industrial empieza a presentar un continuo crecimiento. No es empero sino hasta principios de la década de los cincuentas, cuando las industrias extranjeras empiezan a establecerse en el país.

Es conveniente señalar que en estos años el creciente proceso de industrialización desplaza las actividades artesanales por las actividades fabriles. El grueso de la población laboral se localiza en el sector predominante de la estructura industrial.

En la década de los cincuentas e inicios de los sesentas, se emprende una diversificación y modernización del sector industrial, lo que trae como consecuencia, la modificación sustancial de la estructura de la producción industrial. (279)

En estos años se fortalece la inversión extranjera, lo que provoca una dependencia directa de los países desarrollados al incorporarse nueva tecnología. A su vez, se desplazan las empresas nacionales. Lo anterior provoca una tendencia hacia la modernización, por la aplicación de nuevas técnicas en las

278) Ob. cit., p. 52

279) Cuellar Romero, Ricardo... Ob cit., p. 58

industrias y la nueva especialización que requiere la fuerza de trabajo.

La década de los sesenta, se ve fortalecida por la inversión extranjera que domina a las industrias más dinámicas como la automotriz, la de aparatos eléctricos, la de maquinaria no eléctrica y, en menor medida, la química.(280)

En los últimos años de esta década se observa un desacelerado crecimiento del producto interno bruto (PIB) y de las actividades agrícola e industrial y una reducción del ritmo de inversión tanto pública como privada, entre otras.(281)

En lo que concierne a la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta la principal característica es la crisis económica que vive el país. A la década de los sesenta se le había denominado "desarrollo estabilizador". Este periodo se peculiarizó por integrar nuevos elementos que definieron cambios en el régimen económico social del país. La crisis aflora en estos años y que está determinada por la economía mundial pone fin al "desarrollo estabilizador". Ahora, el nuevo tipo de política económica se denomina "desarrollo compartido", y su finalidad es lograr un "desarrollo económico con distribución del ingreso"(282)

Esta nueva política económica tiene como finalidad recuperar el crecimiento de la economía hacia el exterior, fomentando las exportaciones, en especial a la manufactura.

280) Ob cit., p. 62

281) Ob. cit., p. 69

282) Cuellar Romero, Ricardo... Ob cit., p. 69

En los párrafos anteriores se hizo un esbozo general de la economía mexicana y se mencionó el desarrollo industrial que se ha vivido en este siglo. Esto nos permite señalar que el desarrollo insuficiente de la economía de México va ligado al desarrollo de la economía mundial, hecho que se relaciona con el bajo nivel de productividad de la PEA y con la injusta distribución de la riqueza.

De ahí que atilar el desarrollo de la economía del país con el resto del mundo parcializa el análisis. No considerar el poder político y su relación con el económico para comprender el problema limitaría de manera global el análisis de la economía mexicana.

B) Bajo nivel de productividad de la población Económicamente Activa.

Para entender el bajo nivel de productividad de la población económicamente activa (PEA), se hará una breve síntesis sobre la población en general del país.

Las últimas décadas del acelerado crecimiento que ha vivido México ha traído como consecuencia una serie de problemas que han afectado primordialmente diversos aspectos de la economía. A su vez, el considerable aumento demográfico y su relación con problemas como el bajo nivel educacional, el desempleo abierto, el subempleo visible y disfrazado, la distribución del ingreso o el deterioro del nivel de vida, se vinculan con el bajo nivel de productividad de la PEA. (283)

283) CONAPO. Proyecciones de la población total y de la PEA.

México, CONAPO, 1975. p. 5

Uno de los principales problemas de la población mexicana es su heterogeneidad, la cual tiene como característica dominante la dispersión y concentración de los habitantes ya sea en las grandes ciudades o en las regiones alejada del país. Datos del censo de 1980 señalan que el 31.3% de la población vivía en localidades menores a 2 mil habitantes y el 44.4% vivía en ciudades mayores de 100 mil habitantes. Una gama de localidades de tamaño intermedio, de 2 mil a 100 mil habitantes, configuraba al 24.3% de la población total.

Las tres zonas metropolitanas del país de mayor importancia la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, conforman ciudades con altos índices de concentración. Reúnen aproximadamente el 29.1% de la población total del país, en una extensión del 0.4% del total del territorio nacional.(284)

Las zonas metropolitanas, a diferencia del resto del país, han presentado altas tasas de crecimiento poblacional, lo que ha provocado que cada vez siga aumentando el número de habitantes por el enorme flujo de inmigrantes que provienen de diferentes regiones del territorio mexicano.

Una de las principales peculiaridades de los migrantes son las inadecuadas condiciones de vida en sus comunidades de origen y que acuden a las grandes ciudades con la esperanza de mejores situaciones de vida. En estas corrientes migratorias, en su generalidad, vienen de zonas donde existe una alta fecundidad, escaso desarrollo y falta de empleo, situaciones que propician

284) CONAPO Perspectivas demográficas y socioeconómicas. México CONAPO, 1988. p.1.

que una gran cantidad sean expulsados de sus regiones en busca de sustento para sus familias.(285)

Los puntos claves a donde se dirigen los flujos migratorios se localizan en las grandes urbes y en los Estados Unidos. Cabe mencionar, que la disponibilidad de los servicios públicos (agua potable, drenaje, etc.) y los sociales (salud, educación, etc.) no están equilibrados entre las ciudades más relevantes y el campo.

Las altas tasas de crecimiento de las metrópolis generan múltiples demandas de servicios públicos, principalmente, agua, abasto, vivienda, empleo, transporte y drenaje. Estas no son cubiertas satisfactoriamente, sobre todo en las colonias populares de esas aglomeraciones.

Se podría pensar que el crecimiento de la población es adecuado para la economía del país, porque incrementa la demanda de bienes y servicios. Para afirmar tal situación, es importante realizar un análisis de la estructura por edades de la población, lo que permitirá ampliar el panorama, y profundizar en dicha afirmación.

Las líneas de crecimiento por edad muestran diferentes dinámicas. La población total crece actualmente a un ritmo del 1.9% anual; los menores de 15 años crecen en un tasa de 0.7%; los de 15 a 64 al 3.0% y los mayores de 65 años al 4% anual.(286)

Se considera población económicamente activa a individuos de 12 años y más. La conforman ambos nexos que disponen de su mano

285) CONAPO, Perspectivas demográficas... Ob cit. p. 2

286) CONAPO, Proyecciones...Op. cit. p. 17

de obra para la producción de bienes y servicios.

La PEA es un indicador necesario para el estudio de la estructura económica y social de un país. Su evolución no se puede desligar de los aspectos económicos, políticos y socioculturales así como de los demográficos. Estos elementos modifican la oferta y la demanda de la mano de obra, el empleo, la composición ocupacional y los patrones de consumo, entre otros.

Para entender los cambios que va sufriendo la PEA a través de los años se debe relacionar con la evolución de la población total, lo que permite vincular las tendencias poblacionales con la estructura y el volumen de la PEA, uno de los factores que modifican la composición de esta población a largo y corto plazo son las tendencias de los componentes demográficos.*

Un ejemplo de ello, es el constante descenso de la PEA en el curso de 1970 en relación a censos anteriores, por el aumento en proporción de niños menores de 12 años. Esto altera a su vez la población dependiente. Es evidente que los recién nacidos no podrán incorporar a las actividades dentro de 15 o 20 años.(287)

Desde el punto de vista económico, la evolución de la PEA está relacionada con el crecimiento del mercado de trabajo mediante la

*Un índice que se utiliza para medir la magnitud de la PEA con relación a la población total es la tasa bruta de actividad. Aunque esta tasa sea un índice muy agregado, que incluye en su denominador a toda la población, no obstante dicha población no está en edad de trabajar.

287) CONAPO, Perspectivas demográficas...Ob cit. p. 4

generación de empleos y, cuando la economía está en recesión, sucede lo contrario.

ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE MEXICO, GUADALAJARA, MONTERREY
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
(1980 - 2000)
(Miles de personas)

ZONA METROPOLITANA	1980	1985	1990	1995	2000
HIPOTESIS: Tasa de participación variable					
CD. DE México					
Total	5,026.1	6,477.3	8,127.6	9,866.4	11,504.5
Hombres	3,303.9	4,264.4	5,220.9	6,185.2	7,045.9
Mujeres	1,722.2	2,212.9	2,906.7	3,681.2	4,458.6
Guadalajara					
Total	850.5	1,061.5	1,287.3	1,520.7	1,750.3
Hombres	572.5	716.9	846.5	973.0	1,090.6
Mujeres	277.9	344.7	440.9	547.1	659.9
Monterrey					
Total	658.5	834.9	1,053.6	1,286.2	1,516.4
Hombres	473.2	600.9	728.4	855.6	971.2
Mujeres	185.3	234.0	325.2	430.6	545.2
HIPOTESIS: tasa de participación constante					
CD. DE México					
Total	5,026.1	6,477.3	8,044.9	9,629.7	11,043.2
Hombres	3,303.9	4,264.4	5,308.0	6,377.4	7,361.3
Mujeres	1,722.2	2,212.9	2,736.9	3,252.3	3,681.8
Guadalajara					
Total	850.5	1,061.5	1,292.4	1,510.3	1,731.6
Hombres	572.5	716.9	875.6	1,034.8	1,188.6
Mujeres	277.9	344.6	416.8	483.5	543.0
Monterrey					
Total	658.5	834.9	1,027.2	1,214.8	1,381.5
Hombres	473.2	600.8	740.4	880.7	1,011.0
Mujeres	185.3	234.0	286.8	334.1	370.5

Fuente: Perspectivas demográficas y socioeconómicas. Serie Estudios Proyectivos, CONAPO, México, 1988, p. 124.

En México, la PEA ha pasado por diferentes etapas evolutivas, las cuales han interactuado generando diferentes fenómenos. Así no puede dejarse de lado el problema, ya negociado, de la deuda externa que reduce el financiamiento interno del país, que evita el crecimiento industrial y la demanda de mano de obra. Este hecho contrasta con el crecimiento acelerado de la fuerza laboral que, bajo estas circunstancias, compromete el empleo para los próximos años.

C) Injusta distribución de la riqueza.

Se han analizado en los dos puntos anteriores algunos aspectos de la economía mexicana y de la población económicamente activa (PEA), lo que permite conocer ciertos elementos importantes, que han caracterizado a México a nivel económico. Ellos se relacionan indudablemente con la injusta distribución de la riqueza que la población mexicana ha sufrido desde tiempos de la conquista.

El Programa Nacional de Solidaridad maneja cifras preocupantes que tiene que ver con la pobreza que vive el país. Se señalan 20 millones de mexicanos que viven en condiciones paupérrimas, lo cual significa a grandes rasgos, la desigualdad económica y social que aflige a la mayoría de los habitantes que conforman el gran país que es México. (208)

Esto, traducido a situaciones estatales, no refleja principalmente en Chiapas, Oaxaca, Puebla, Estado de México e Hidalgo. Sus pobladores emigran a grandes ciudades y al vecino

208) Secretaría de Gobernación, Programa Nacional de Solidaridad, México, 1989.

país del norte. Ello traduce la minería que viven estas comunidades ya que no cuentan con herramientas suficientes para trabajar sus tierras a pesar de que sean altamente productivas.

Otra variable reside en las grandes extensiones que son acaparadas por unos cuantos, a pesar de que el principal objetivo de la revolución de 1910 fue precisamente luchar en contra de los latifundios. La realidad señala que en todas las regiones del país siguen existiendo esos vastos territorios.

Han existido en los últimos años en la vida política del país una gran cantidad de programas que están dirigidos a los pobres, ya sea del campo o de las grandes urbes (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, específicamente). Estos programas empezaron a tomar fuerza a fines de la década de los sesentas y principios de los ochentas. Ejemplo de ello son el IMSS-COPLAMAR para comunidades marginadas; el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Zonas Deprimidas, el Programa de Abasto de Leche (LICONSA), el Programa Nacional de Asistencia Social Alimentaria del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Programa de Distribución CONASUPO RURAL (DICONSA), el Programa Especial para Chiapas y Oaxaca (PIAN) y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), por solo mencionar algunos. Estos programas están dirigidos a los sectores marginados de la población en general. (289)

En ellos se consideran los aspectos básicos de la población (educación, alimentación, salud, vivienda, servicios, etc.) que

289) De la Peña, Sergio y Teixeira Junnara. Crisis y reproducción de la fuerza de trabajo en México. México, Mimeo. s/f.

no pueden ser cubiertos por el bajo nivel adquisitivo de la población. Pero la injusta distribución de la riqueza no es un problema reciente sino de antaño; paralelamente a ella se han venido generando una serie de injusticias, como la denegación histórica de justicia que ha sufrido la población a través de los años.

La injusta distribución de la riqueza se encuentra en todos los ámbitos de la vida económica, política y social del pueblo mexicano. Ello a pesar de las inmensas riquezas naturales y culturales que posee la nación.

D) El desempleo, la drogadicción, el alcoholismo y la desintegración familiar como canales de delitos.

La actual crisis del capitalismo Mexicano cuyas principales manifestaciones son la baja rentabilidad del capital, el incontenible endeudamiento externo y los profundos desequilibrios comerciales y financieros tanto internos como internacionales, la caída de la demanda de la inversión y producción, la represión salarial y el alza sin precedentes de precios ha representado para las clases populares carencia de la vida, tope salarial, represión ideológica, política y física, aumento de las cargas de trabajo y, en general, un ascenso de la pobreza.

Ante las condiciones de los últimos años, la política de austeridad aplicada por el Estado ha agudizado la crisis sin importarle costos sociales.

Ahora bien, enmarcados en esta crisis, tanto el desempleo, como el alcoholismo y la desintegración familiar tienen efectos

económicas, sociales, políticas o ideológicas, que anteriormente no se conocían.

Esta acentuación es importante en el sentido de que no deben analizarse estos problemas como el resultado exclusivo de anteriores acciones. Más bien se les debe entender como respuestas a las nuevas modalidades y transformaciones que ha experimentado tanto el sistema productivo nacional como el desarrollo de las nuevas condiciones de acumulación del capital.

De ahí que, a la luz de estas nuevas condiciones, se hace el análisis de cada uno de los cuatro factores señalados anteriormente para caracterizar a grosso modo las implicaciones que poseen.

1) Desempleo

En el proceso de la crisis económica actual, el país transita por uno de los periodos de mayor deterioro y contracción de los hasta hoy conocidos en la historia contemporánea.

Ubicar entonces el análisis del desempleo dentro de este contexto permite señalar cuáles patrones de comportamiento se vieron impactados.

No es difícil observar el surgimiento de una, nueva y compleja problemática no sólo por el crecimiento vertiginoso experimentado en las principales ciudades del país sino también por los cambios drásticos en las expectativas de vida, principalmente los del sector obrero. En los últimos años sobrepasan allí los déficits habitacionales y de servicios, un sombrío cuadro de desempleo creciente, los exiguos ingresos y el despliegue de actividades económicas marginales para la sobrevivencia familiar.

En síntesis, los problemas que aquejan a la Nación se concentran y agudizan particularmente en unas cuantas aglomeraciones urbanas, en tanto que éstas son ámbitos donde el proceso de concentración de la mano de obra es mayor.

Efectivamente, México pasó de tener un bello agrario significativo al crecimiento de un sector industrial de relativo peso en las últimas décadas que trajo como consecuencia profundas transformaciones económicas y sociales, traducidas en un mundo más injusto.

Las implicaciones sociales que se derivan de lo antes señalado están íntimamente relacionadas con la política económica aplicada durante el sexenio de 1983-1988 mediante sus diversos programas de estabilización: primero el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), luego el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), y el más reciente el Pacto de Solidaridad Económica (PASE) demuestran que no se han resuelto los problemas mencionados. Demuestran simplemente sus limitaciones e incluso el agravamiento de las desigualdades sociales de la población.

El desempleo abierto pasó del 3.4% en 1981 al 11% en 1983 y 17% en 1987, o sea que una de cada 4 personas no tiene trabajo. Este problema social ha dado como resultado un enorme desperdicio de elementos humanos. (290)

Por otro lado el Congreso del Trabajo también ha proporcionado
~~información sobre el estado de la crisis del empleo en México~~
290) Martínez Hernández Ligia. Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México. Fac. de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1989 p.12

cifras sobre el desempleo y señala que casi cinco millones de mexicanos no tienen empleo, que en el año de 1986 se calcula que hubo un millón de despedidos, y que aproximadamente 300 centros de trabajo fueron cerrados en el país. El desempleo afecta ya a un 60% de la población económicamente activa (PEA), calculada en 28 millones de personas. (291)

Uno de los efectos colaterales que ha traído el desempleo, es que ha generado un nuevo tipo de estrategia de sobrevivencia, puesto que grandes sectores de la población han sufrido en carne propia la reducción al mínimo de sus niveles de vida. Es decir, se las han ingeniado para subsistir y, como es obvio, para continuar reproduciendo la fuerza de trabajo asalariada.

2) Drogadicción

El uso y el abuso de las Drogas constituye un fenómeno tan viejo como la civilización misma, su rastreo puede hacerse a todo lo largo del desenvolvimiento de la humanidad, en estrecha relación con sus tradiciones y tipos de cultivos, relacionado casi siempre con prácticas y mitos religiosos, con cuestiones médicas o de manipulación política o como respuesta a la búsqueda de estados psicóicos especiales o de ambas situaciones. (292)

Actualmente ha cobrado gran importancia la drogadicción por los desproporcionados porcentajes en el consumo de estupefacientes. No obstante las diferencias de causas en el consumo y el efecto de las drogas según las épocas, éste fenómeno

291) Uno más Uno, diciembre 18 de 1986. p. 11

292) Llanos, Jorge. La sociedad ante las Drogas. Serie: Sociedad y Drogas, Ed. Concepto. S.A. México, 1982. p. 48

social parece expresar una falla importante de los sistemas sociales contemporáneos, ya que es un problema en el que inciden factores psicofisiológicos, socioeconómicos, culturales e históricos y jurídicos.(293)

Es decir, la aprobación o reprobación social del consumo de sustancias tóxicas, como el de bebidas embriagantes, depende en última instancia del marco cultural o histórico.

En años recientes se han formulado criterios más comprensivos, más amplios, y se entiende que la promulgación y aplicación de leyes no significa el control del problema.

Es un hecho que la subcultura de las drogas tiene tal fuerza que condiciona en los jóvenes la urgencia al consumo de sustancias tóxicas. Sin embargo, si se toma en cuenta que el fenómeno presenta problemas en el orden legal y, que las leyes están encaminadas a la protección de un mínimo ético, su estudio es un requisito indispensable para el funcionamiento de las sociedades. (294)

Aunque existe un predominio de las leyes encaminadas a prohibirlas, el fenómeno desborda toda la legislación actual y la hace aparecer inoperante al respecto.

293) Llanca, Jorge. Crisis social y Drogas. Serie: Sociedad y Drogas, Ed. Concepto. S.A. México, 1982. p. 34

294) Llanca, Jorge. Prevención de la farmacodependencia. Serie: Sociedad y Drogas, Ed. Concepto. S.A. México, 1982. p. 62

3)Alcoholismo.

Se considera imprescindible, para la comprensión de la inestabilidad social el fenómeno denominado alcoholismo. Aludir a algunos elementos que han tenido gran importancia en la no tan pequeña historia del alcohol en el país es fundamental para el estudioso.

El alcoholismo ha estado ligado a la ancestral problemática de una deficiente alimentación, la insalubridad, el analfabetismo, el desempleo, la falta de diversiones sanas, el machismo, el absoluto desconocimiento de lo que es el alcohol y una total desinformación sobre las nefastas consecuencias de su uso inmoderado. Todos han dado como resultado un alto índice de alcoholismo entre la población, con las consecuencias económicas, sociales y culturales que tanto dañan al país.

Para sintetizar la situación se ilustran en el siguiente cuadro los innegables efectos que ha tenido el consumo excesivo del alcohol en la sociedad mexicana.

CUADRO SINOPTICO DE LOS EFECTOS ECONOMICOS y SOCIALES DEL ALCOHOLISMO EN MEXICO:

Desperdicio económico:

- Gasto del ingreso personal (40% de 100 a 500 pesos mensuales 12.5% de 500 mil pesos).
- Desperdicio promocional/publicitario
- 200,000 millones de pesos en pérdidas (1981,A.A.)

Pérdidas Humanas:

- 60% de accidentes

- 57.6% de los suicidios
- Lesiones, enfermedades, incapacidad permanente.

Producción:

- 20.5 días/alcoholico anuales (9% del total de las jornadas de trabajo)
- 1.2% de los adultos inválidos

Costos:

- Gastos de curación, rehabilitación y funerales
- Efectos en el 15% de la población económicamente activa (CIM)

Familiares:

- Desintegración familiar (82% de los divorcios)
- 57.6% de los suicidios
- Malformaciones congénitas

Abulia política y dominación:

- Comunidades indígenas, campesinas y sectores obreros
- Ilusión de ascenso social por el consumo del alcohol

Delincuencia y prostitución:

- 50% de las aprehensiones
- Estrecha relación entre consumo de alcohol/sexo mercantil
- 80% de los homicidios
- Complicidad y corrupción para financiar el consumo. (295)

295) Márquez Morales, Arturo. Bernal Sahagún, Víctor et. al. El Alcoholismo en México. Colección: Temas de Actualidad. Edit. Nuestro Tiempo. México. 1985. p.40.

Finalmente, sólo se señalan diversos aspectos jurídicos que por su importancia han trascendido a la legislación mexicana en materia de bebidas alcohólicas. Ellos permiten conocer el tratamiento legal que se le ha dado a los aspectos relacionados con este tema, como es el abuso en el consumo de estas bebidas y el alcoholismo y para comprender mejor estos problemas de salud pública, comprendiendo a la vez el fundamento jurídico de su reglamentación.

Respecto al uso del alcohol, se entiende el Alcoholismo como un fenómeno social producto del medio ambiente de las sociedades. Siendo el Derecho Penal una disciplina jurídica y social que se aboca a penalizar las violaciones que se cometen de la Ley, éste procura la defensa de la sociedad mediante la pena y las medidas de seguridad, a la vez que regula jurídicamente la conducta humana. (296)

Puesto que el alcoholismo invade los campos del derecho penal, es necesario conocer al ser causante de violar constantemente las normas penales. La mayoría de los delitos de sangre son producto de los efectos del alcohol; al cometerlos el sujeto encuentra el terreno propicio para delinquir imprudentemente. O, mejor dicho, como lo indica Carracó y Trujillo, aunque el alcoholismo está, por desgracia, grandemente extendido en nuestro pueblo y es causa de la mayor parte de los delitos de sangre, no es el Código Penal

296) Montiel Martínez, Brigida. Análisis sociojurídico de los criterios de carácter Penal, Civil y Laboral sobre Alcoholismo expuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis.

Fac. de Derecho. Num.16/90 UNAM. México, 1990

el lugar adecuado para combatirlo con el rigor que requiere. Ello compete también a otras actividades: las educativas, las higiénicas, las económicas, las administrativas, etc. (297)

4) Desintegración Familiar.

A efecto de poner de relieve los factores que con mayor énfasis conyuvan a la desintegración familiar en nuestro país, es conveniente hacer alusión, aunque sea brevemente a las causas esenciales que han producido este fenómeno, que son:

- La penuria económica cuando trasciende a la esfera de lo moral.
- El aumento considerable del número de Divorcios.
- El abandono de la paternidad.
- La proclividad viciosa.
- El hacinamiento, la promiscuidad y la miseria en las grandes urbes, especialmente de su periferia.
- La aceptación del aborto
- El alcoholismo, la drogadicción y las conductas conformadoras de la prostitución y delincuencia.
- La lesión de los medios de comunicación masiva. (298)

Todos los factores mencionados son generalmente por sí mismos causas de delitos y de que la entidad familiar vaya perdiendo su

297) Carracá y Trujillo, Raúl, Derecho Penal Mexicano. Parte General. Edit. Porrúa S.A. México. 1980. p.493.

298) Pérez Moreno, Ma. del Rosario, Aspectos sociológicos y jurídicos de la Desintegración Familiar en México. Tesis. Fac. de Derecho. Num 78/87. UNAM. México. 1987. p.108.

armonía, y poco después, su estabilidad, hasta llegar al grado de la disolución.

No puede pensarse que la familia haya sido siempre tal y como se concibe hoy en día. La organización familiar ha ido evolucionando a la par que se han ido desarrollando las conquistas socioculturales del género humano.

Se desprende de todo lo anterior que la desintegración familiar es una de las causas más importantes que conducen a la violación de las normas jurídicas, éticas, sociales, religiosas y educativas que deben concordar con el desarrollo de la familia. Ante tales resultados, no es aventurado pensar que la familia mexicana está atravesando por una etapa crucial en la cual sus cimientos se han visto fuertemente conmovidos.

Ante este problema de desintegración del grupo familiar, el Estado no ha permanecido indiferente, y puesto que es de interés social que se cumplan las funciones básicas de educación y formación de hombres dentro de la familia, ha acudido a través de disposiciones de diversa índole a suplir estas funciones, particularmente en lo que toca al régimen de seguridad social y asistencia. (299)

Se puede concluir que toda la gama de policausalidades que se han mencionado a lo largo de este apartado abrió las puertas de la drogadicción maniva, a los desórdenes familiares, al consumo indiscriminado del alcohol y a la carencia casi total de empleo

299) Ruy, Francisco. La familia como unidad de equilibrio humano y social" Revista Persona y Derecho, vol. P. Pamplona, España, 1974. p.7

bien remunerado. No es casual que todos estos fenómenos hayan emergido como problemas sociales de gran envergadura a partir del proceso de industrialización que vivió el país.

El rápido crecimiento industrial (con su proceso de urbanización desordenado, su gran hacinamiento, las migraciones de las masas pauperizadas del campo a la ciudad, etc.) confluye como factor que predispone, a los individuos a efectuar una serie de conductas heterogéneas, causales la mayoría de las veces de sanciones jurídicas. Entre ellas figuran la delincuencia juvenil, los robos, los homicidios, los episodios de violencia, el abuso sexual, los accidentes de tráfico o las riñas familiares.

Es evidente que por ser estos problemas humanos, las variables causantes de los mismos son innumerables debido al complejo sistema sociocultural y económico que presiona e influye cotidianamente en las distintas esferas sociales de la vida de los individuos.

CAPITULO VI

LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA FRENTE AL PROCESO MODERNIZADOR PARA LA RENOVACION DE LA DINAMICA SOCIAL

6.1 Modernización y modernidad

El hablar del concepto de modernización implica tener un referente cuyas características se aprecien estables y se deriven de una continuidad de comportamiento o forma de ser social.

La modernización nos indica el tránsito dinámico, no acabado, entre una situación que se ha vuelto anquilosada y un futuro al que se aspira llegar con una situación diferente.

Bajo esas dos apreciaciones tenemos un marco, un parámetro dentro del cual nuestro referente, la administración de justicia en México, no encuentra en un momento de anquilonamiento. Por por disposición de gobierno y por convicción social, se encuentra frente a un momento en que, por la problemática acumulada, busca ser modificada a la luz de las nuevas condiciones sociales existentes en el mundo y en el país, y en esa búsqueda la modernización se constituye en el eje y base del proceso que aspira a entrar en una etapa avanzada.

Cierto es que hablar de lo moderno, en nuestro tiempo, requiere de la explicitación del sentido que se le da a la expresión. Si bien la modernidad es un concepto que ya tiene una connotación más o menos general en la identificación de los procesos sociales, las particularidades de cada una de las sociedades hace que a partir de sus propias condiciones se establezcan los criterios del proceso. Es decir, cada una define la modernidad o situación a la que espera arribar.

Por ello se piensa como pertinente hacer referencia primero a

algunos de los aspectos esenciales que se han considerado propios de la teoría de la modernidad, entendida en su sentido más general, y del proceso de modernización que potencialmente llevaría a ella. En seguida, a partir de esos aspectos, remitirse a las condiciones internacionales que desde la década de los ochenta, y con mayor énfasis durante el segundo lustro, han planteado una peculiar fase de modernización que se orienta hacia una compleja indefinición entre lo moderno y la posmodernidad. Finalmente, hacer evidentes las propuestas modernizadoras que caracterizan la tendencia del actual gobierno mexicano y su visible incidencia, sin oscilar los problemas manifiestos y latentes, para el acceso a su condición de modernidad según sus peculiaridades históricas. Veámos cada uno de esos elementos.

6.1.1 Algunos componentes de una teoría de la modernidad.

Es ineludible, para hablar de la modernidad, remitirse a las reflexiones filosóficas que sobre las formas de organización social han propuesto los pensadores clásicos de la sociología tradicional.

Por ello, entender la modernidad es entender las características de las llamadas sociedades modernas. A Habermas corresponde hacer un recorrido en torno a diversos pensadores que desde su perspectiva disertan sobre la identificación de las características de las sociedades que se califican como modernas. El autor inicia su recorrido con una precisión conceptual y temporal sobre la modernidad a raíz de las referencias dadas por algunos pensadores. El primero y más influyente sociólogo que

precisa el caracter de la modernidad es Max Weber. Sobre su concepto dice Habermas: "las nuevas estructuras sociales vienen determinadas por la diferenciación de esos dos sistemas funcionalmente compenetrados entre sí que cristalizaron en torno a los núcleos organizativos que son la empresa capitalista y el aparato estatal burocrático. Este proceso lo entiende Weber como institucionalización de la acción económica y de la acción administrativa racionales con arreglo a fines. A medida que la vida cotidiana se vió arrastrada por el remolino de esta racionalización cultural y social, se disolvieron también las formas tradicionales de vida diferenciadas a principios del mundo moderno mayormente en términos de estamentos profesionales."(300)

La modernización, entendida como esa fusión del empresario capitalista y el aparato estatal burocrático que institucionalizadamente realizan acciones racionales con arreglo a fines, es una forma de percepción de la sociedad no plenamente aceptada. Dicho de otra manera, parcialmente aceptada, ya que hay diversas observaciones que no coinciden con ella como son las de los estudiosos de lo social Durkheim y Mead. Esa diferencia la resalta Habermas en el siguiente párrafo sobre el que dice: "Con todo, la modernización del mundo de la vida no viene determinada solamente por las estructuras de la racionalidad con arreglo a fines. Emile Durkheim y Herbert Mead vieron más bien los mundos de la vida determinados por un trato, convertido en reflexivo, con tradiciones que habían perdido su carácter cuasinatural; por la universalización de las normas de acción y por una generalización de los valores, que, en ámbitos de opción

ampliados, desligan la acción comunicativa de contextos estrechamente circunscritos; finalmente, por patrones de socialización que tienden al desarrollo de «identidades del yo» abstractas y que obligan a los sujetos a individuarse.»(301)

Con esta otra visión, se presenta la modernidad como una desintegración de la convivencia común para exaltar la individualidad asumiendo patrones de socialización de manera inconciente. la acción racional con arreglo a fines o la desintegración social para crear individuos que asumen las normas inconcientemente en, como dice Habermas, "a grandes rasgos la imagen de modernidad tal como se la representaron los clásicos de la teoría de la sociedad"(302)

Estas propenciones de los clásicos tiene su readecuación de acuerdo con las características de la idea de modernidad que se da en otro momento y en otro contexto. Ello lo refiere Habermas de la siguiente forma: "El vocablo «modernización» se introduce como término técnico en los años cincuenta; caracteriza un enfoque teórico que hace suyo el problema de Max Weber, pero elaborándolo con los medios del funcionalismo sociológico. El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las

(300) Habermas, Jürgen. EL DISCURSO FILOSÓFICO DE LA MODERNIDAD. 1989. Ed. Taurus, col. Ensayistas. Primera reimpresión. Madrid, España. p.12

(301) Ibidem. p. 12

(302) Ibidem. p. 12

fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas, etc."(303)

Esta teorización general de la modernización no constituye en el núcleo de premisas que sirven para identificar a la modernidad fuera de un contexto sociohistórico definido. Una precisión y amplificación de esos aspectos es desarrollado en el texto ya también clásico de Apter sobre las políticas de modernización.

Para Apter, un estudio sobre modernización no puede ser hecho en abstracto sino, por el contrario, tiene que trasladarse de un enfoque general de la teoría de los sistemas, hacia un estudio empírico, lo que de acuerdo con el autor presenta un gran problema para la investigación. Ello requiere de dos elementos: la determinación del nivel de la realidad que tiene que ser observada y segundo la descripción del sistema formal para establecer las categorías empíricas.(304)

En el caso que nos ocupa, el nivel de la realidad seleccionada mediante los parámetros propios de la teoría de los sistemas es la referencia que se tiene de la legislación vigente en la cual debe basarse la administración de justicia y las comunicaciones que hay sobre los obstáculos que se presentan para que ella

(303) Ibidem. p. 12

(304) Cfr. Apter, David K. THE POLITICS OF MODERNIZATION. 1965. Ed. The University of Chicago press, Chicago. USA. p. 4

funcione. Con estos elementos, dentro de lo que identificaremos más adelante como políticas de modernización, podremos describir el sistema formal para establecer las categorías empíricas.

Pero ello sólo se hará, nos dice Apter, cuando hayamos determinado nuestra idea de lo moderno. Y ser moderno significa ver la vida como alternativas, preferencias y selecciones; por lo tanto, podremos reconocer las características de la modernidad en nuestra selección. Dicho de otra manera, no existe lo moderno en abstracto; lo moderno corresponde a la selección que haga una sociedad de su idea de modernidad. (305)

Hay ciertos indicadores que nos precisan cuáles serían algunas de las características sociales de la modernización. Entre ellas, Apter destaca las siguientes: la profesionalización, las habilidades técnicas, la tecnología, la racionalidad y la funcionalidad. La adaptación de esos roles abstractos dependen de la actividad concreta que desempeñan cada uno de los implicados en el medio social, como podrían ser el servidor civil, el ingeniero hidráulico, el abogado, el experto en desarrollo comunitario, el conferencista universitario, etc. (306) Cuando cada uno de estos profesionales o técnicos cumplen con su compromiso social, la modernización se desarrolla por habilidades y no por decisiones burocráticas que pueden obstruir el desarrollo de la sociedad, como veremos más adelante.

Aquí, en preciso, como también lo señala Apter, hacer una puntualización para diferenciar la modernización de la industrialización. La creación de los roles sociales descritos,

(305) Ibidem, p. 10

(306) Ibidem, p. 60

pueden ser indicativos de que corresponden a una sociedad industrial; pero una sociedad de este tipo sólo impulsa las actividades tendientes a la industrialización, es decir, a la producción masiva de bienes de consumo, sin importar las consecuencias de ello. La modernización, en cambio, es la llave del desarrollo social, lo que permite que el ser humano desempeñe todas sus potencialidades. La industrialización, dice Apter, es ese poderoso aspecto de la modernización cuyas consecuencias alteran de manera disfuncional las instituciones sociales y las costumbres con la creación de nuevos roles e instrumentos sociales basados en el uso de la máquina, la modernización, en cambio, es más dinámica y más consistente en la fundamentación de las instituciones sociales. (307)

En síntesis, la industrialización puede ser considerada como una parte de la modernización, pero no en sí misma modernización; ello se debe a que la modernización implica un rango de ajuste para las actitudes emocionales que permite el fortalecimiento de la personalidad y no la imposición violenta de una forma de conducta, una autonomía cultural y una independencia política. Ello hace que entre industrialización y modernización se encuentren diferencias sustanciales. (308)

Para precisar la idea de Apter sobre la modernización veamos cuales son sus tres condiciones que lleva implícita: primero, un sistema social que puede ser constantemente innovado sin tener que desplomarse, incluyendo entre sus creencias esenciales la

(307) Ibidem. p. 68-70

(308) Ibidem. p. 63

aceptabilidad del cambio; segundo, la diferenciada y flexible estructura social; y tercero una estructura social que provea de las capacidades y conocimientos necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado. (309)

A estas consideraciones teóricas generales que hace Apter sobre la modernización, podemos complementarlas con las que propone Samuel Huntington, quien además describe algunos de los obstáculos para la modernización, especialmente dentro del terreno político, que implícitamente afectan al jurídico cuando no posee la autonomía necesaria. (310)

Para Huntington, hay tres aspectos que son claves para entender los aspectos cruciales de la política de modernización: primero, la modernización política que involucra la racionalización de la autoridad, y el reemplazo de tradiciones religiosas, familiares y autoridades étnico políticas por la individualidad secular y la autoridad política nacional. Segundo, la modernización política implica también la diferenciación de las nuevas funciones políticas y el desarrollo de una estructura especializada para preformar esas funciones. Y, tercero, esa modernización implica también el incremento de la participación en política de los grupos sociales a través de las instituciones.

El proceso de modernización abarca todas las esferas de la actividad social, y entre ellas destaca el derecho. Pero uno de los principales obstáculos del derecho es la no aplicabilidad

(309) Ibidem, p. 67

(310) Cfr. Huntington, Samuel P. POLITICAL ORDER IN CHANGING SOCIETIES. 1969. Ed. New Haven. Yale University. Press. p.34

debida a la presencia de la corrupción. Ello lo resalta Huntington al señalar que la corrupción es la conducta de los servidores u oficiales públicos que se desvían de las normas aceptadas para el servicio de sus finalidades particulares. Y esto se deriva de la ausencia de una efectiva institucionalización política, pues los servidores públicos poseen su propia autonomía y coherencia.(311)

Esas actitudes parecen prevalecer en las sociedades durante las fases más intensas de la modernización, debido a que como mantienen la costumbre, producto de la tradición, no están dispuestos a perder sus privilegios. Por eso promueven o fomentan la corrupción.

Pero la corrupción, no surge de la nada, sino que es producto de una abundante legislación o, como dice el mismo autor, la multiplicación de las leyes, multiplica las posibilidades de corrupción. (312)

Ante estas condiciones, surge la pregunta: ¿cuáles pueden ser las alternativas para combatir esta situación?. Si los servidores públicos son los primeros en no respetar las normas vigentes, es necesario actuar desde la posición del sistema político que opere desde la visión de una política moderna, para hacer políticamente que la ley tenga su valor legal.

Pero cabe aclarar que entiende Huntington por política moderna. Para él, la política moderna difiere de la política tradicional en el alcance de la conciencia política y del

(311) Ibidem. p. 59

(312) Ibidem. p. 63

involucramiento de la población. Las instituciones de la política tradicional necesitan solamente en la estructura de su participación un pequeño segmento de la sociedad; en cambio, las instituciones de la política moderna deben organizar la participación de las masas de la población. La distinción crucial entre ambas políticas radica en la organización para estructurar la participación de las masas en la actividad política. (313)

Con lo dicho por Huntington, se puede entender que solamente la participación integral de la sociedad permite la modernización de la misma, ya que las actividades de las instituciones sociales adquieren la legitimidad requerida cuando hay conciencia y aceptación de su existencia.

Cuando se muestra, por parte de las instituciones establecidas, la capacidad de absorber en el sistema a las nuevas fuerzas sociales e incrementar los niveles de participación social, se dice que se está produciendo un proceso de modernización. (314)

Los elementos teóricos sobre la modernidad y el proceso de modernización hasta aquí descritos no son otra cosa que la acumulación de experiencia social de la historia reciente. Pero ello no hace concreto con la identificación de la libertad y la acción individual de la experiencia subjetiva no reprimida, y por el respeto para ellas tengan las instituciones públicas.

Esta es la característica que encuentra Habermas como base de la modernidad y su camino es el proceso de la modernización. Es en la actividad social en donde se expresa esta relación entre el

(313) Ibidem. p. 89

(314) Ibidem. p. 398

individuo y el Estado, que Habermas ilustra de la siguiente manera: "La época moderna se encuentra sobre todo bajo el signo de la libertad subjetiva. Esta se realiza en la sociedad como ámbito asegurado en términos de derecho privado para la persecución racional de los propios intereses, y en el Estado como participación, a la que todos en principio tienen igual derecho, en la formación política de la voluntad colectiva. En la esfera de la vida privada como autonomía y autorrealización éticas, y finalmente en la esfera de la vida pública referida a, y relacionada con, esa esfera de la vida privada como proceso de formación que se cumple a través de la apropiación de una cultura que se ha tornado reflexiva." (315)

La modernidad es una meta en la que se espera que confluyan las racionalidades individuales para concretar una cultura de racionalidad social que sea dinámica, en la que se puedan incorporar todos los segmentos de la sociedad. Pero para llegar a esa meta se requiere recorrer el arduo camino de la modernización, que es el proceso en el que confluyen el pasado, que visto a distancia no es otra cosa que la tradición, el presente, donde confluye la confrontación entre el pasado y el futuro, de un pasado que todavía persiste y de un futuro que pugna por salir de las entrañas del presente, y el futuro, que es el interés de arribar a la aspiración racional de una sociedad racional.

Estos paulos de la modernización son las que nos sirven de marco para esbozar empíricamente la situación del contexto

internacional y entender el proyecto político de modernización del México actual, en el que juega un papel fundamental el sistema judicial y en especial la administración de justicia, como veremos en su momento.

6.1.2 La modernidad en el contexto internacional contemporáneo.

La transformación de los dogmas y la creación de espacios para la participación social son, como se dijo anteriormente, valuartes de la modernización y, por ende, de lo moderno. Con ello se hace referencia a lo creado recientemente, lo que es nuevo, en contraponición a lo pasado, a lo antiguo. Ello nos presenta una dimensión de sucesionalidad histórica.

En la sociedad de nuestro tiempo, el proceso de modernización y la aspiración a la modernidad se han vuelto el signo de la acción política y expresan sus resultados e implicaciones en el terreno de lo Jurídico.

Y así bien el concepto de moderno ya se utilizaba a fines del siglo V para separar el presente cristiano del pasado pagano, en cuya intención estaba la transformación de las estructuras tradicionales de pensamiento e interpretación de la vida colectiva, el cambio llevó de un dogma a otro.

Y así como el paganismo fué enfrentado por el cristianismo y éste, a su vez, al constituirse en dogma, fue impugnado por la ilustración, la llamada era de la razón no se salvó de ser cuestionada por subsiguientes formas de pensamiento que se han generado hasta nuestros días. Esto nos indica que lo moderno no

es estático sino que corresponde a todos los posibles cambios de modo de pensar que nos lleven a superar los obstáculos a la vida colectiva.

Esas premisas, que no son otra cosa que una recuperación de los aspectos descritos en el apartado anterior, nos sirven de prolegómeno para revisar las características de la modernización en la sociedad internacional contemporánea.

Ello nos permite entender que cuando centramos nuestra atención en el conocimiento de las actividades de los gobiernos parece que sus decisiones están permeadas por una misma inercia. Y esto se resalta, especialmente, cuando esos gobiernos, por diversas condiciones históricas, se constituyen en el centro de atención de los medios masivos de difusión internacional y, por ende, de la opinión pública internacional.

Lo mismo sucede cuando algunos grupos de poder toman la administración pública de los Estados nacionales por asalto, o mediante las transiciones producto de los juegos políticos legalmente instrumentados. Otro de los casos es cuando los pobladores de un espacio geográfico, ya sea en pequeñas células contentatarias o en movilizaciones masivas, se rebelan contra el abuso de autoridad de los séquitos de gobierno.

Así se pueden ilustrar diversas acciones sociales en el ámbito internacional que llaman la atención de la opinión pública. Y cuando una diversidad de ellas coinciden en un momento histórico, se piensa que hay un proceso de transformación internacional.

Si bien, etimológicamente la transformación es la acción para cambiar de forma, consideramos que así como la naturaleza y la fisiología del ser humano cambian cotidianamente de forma, las

interacciones de las sociedades también lo hacen. O, dicho de otra manera, se parte de la convicción de que la sociedad es dinámica.

Es indudable que los liderazgos internacionales siguen marcando las pautas de comportamiento de los diversos integrantes de la sociedad internacional. Así vemos que los cambios de gobierno en el marco de la crisis económica de los años 1981-1982 reorientaron las tomas de decisiones en materia económica que unos llamaron neoconservadurismo y otros neoliberalismo. Lo cierto es que el ascenso de la administración Reagan al gobierno norteamericano y de la Primera Ministra Británica Margaret Thatcher marcó ciertos derroteros que permitirían incluso conciliar las políticas económicas de ese entonces con los gobiernos protosocialistas de algunos países de la Europa occidental, como el francés, el español y, en algunos momentos, el italiano.

La violencia con que se enfrentó a los regímenes nacionalistas, especialmente de las áreas latinoamericana y del medio oriente, ya fuera de manera directa o indirecta, fué marcando la pauta del entorno político económico internacional. Al superarse gran parte de los escollos, su establecimiento trajo como consecuencia el consenso necesario para que la administración Bush ajuste o concilie los puntos de tensión internacional teniendo principalmente como parámetro, la solución de los problemas del endeudamiento externo de los países subdesarrollados y la transición de la organización socioeconómica de los países de Europa del Este, de la cual el gobierno de la República Federal

Alemana fue un fuerte promotor. Pero hagamos un breve descripción de cómo se desarrolló la situación.

Es muy común que para que se entienda la realidad de nuestro tiempo se tome como punto de partida la segunda guerra mundial. Pero el tiempo cambia y las sociedades también; por ello aquí tomaremos a la década de los setenta como punto de partida, pues además de que es un partaguas entre la época posbélica y nuestro momento, se proyectó, especialmente a partir de su segunda mitad, como la década del crecimiento económico internacional, y con ello se pensó en el establecimiento formal de una estructura internacional estratificada, en la que se involucraría a todas las naciones del mundo. Los recursos de circulante acumulados buscaban acomodo entre los múltiples demandantes de capital y los gastos que se hacían para el mantenimiento de una familia media estaban cubiertos adecuadamente, por lo que siempre se contaba con un remanente para satisfacer necesidades no prioritarias.

Esta dinámica de aumento del bienestar decreció cuando a principio de los ochenta se hizo manifiesta la recesión a nivel internacional. ¿Cuáles fueron algunas de las principales causas que provocaron esta situación?. En particular podemos resaltar el déficit fiscal de los gobiernos de las grandes potencias y el creciente índice inflacionario.

La incipiente fuente de la crisis, surgió de la alta demanda de capitales que desafió de manera superior al crecimiento real de las exportaciones de los países subdesarrollados, especialmente de los productores de petróleo. Los precios del oro negro, materia prima de gran demanda en esa época, se cuadruplicaron entre 1973-74, y se volvieron a multiplicar

posteriormente en dos meses y medio entre los años 79 y 80. Esto creó la ilusión de la abundancia que no permitió prevenir los posibles riesgos de la caída de precio del producto.

Y si bien la deuda había estado relativamente controlada por los acreedores oficiales internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ésta se disparó por los deseos de los gobiernos de instrumentar los modelos dinámicos de crecimiento económico que encontraron respuesta en la Banca privada internacional que se perfilaba así como una fuente ágil para la concesión de préstamos. Por ello los bancos privados que otorgaban aproximadamente créditos por 34.6% del total prestado, aumentaron su proporción a 49% , pero con plazos de vencimiento más cortos.

El panorama halagüeño se empezó a complicar a principios de los ochentas ya que las tasas de interés y la presencia de la recesión internacional, producto de que las naciones industrializadas intentaron disminuir su creciente ritmo inflacionario, repercutió negativamente en la economía internacional. Ello se vió agudizado para los países en desarrollo, que intentaron reducir la fuga de capitales alzando también sus tasas de interés, lo que, combinado con la disminución de las exportaciones y la baja en los precios de las materias primas los llevó rápidamente a enfrentar una fuerte crisis económica.

Aunque la recesión se hizo manifiesta tanto en países desarrollados como subdesarrollados, no se expresó de igual

manera en todos, ya que en cada uno hubo peculiaridades que la hicieron distintiva. No obstante se puede encontrar una serie de rasgos similares en la generalidad, como fueron: la caída del ritmo de crecimiento, el estancamiento, la contracción de las plantas productivas, la creciente inflación, el alto índice de desempleo y, particularmente en los países en vías de desarrollo, un excesivo endeudamiento externo.

Después de la recesión en los años 1981-1982, los países industrializados iniciaron su proceso de recuperación con un crecimiento más o menos rápido en los años 1983-1984, el cual se hizo más moderado desde entonces. Ello que permitió que la política de las administraciones referidas se extendiera a otros países capitalistas desarrollados y se mantuvieran durante la mayor parte de esa década.

La presencia evidente de una economía internacionalizada tendió a la conciliación de intereses políticos tanto con los países industrializados de la Europa del Este como con los endeudados a los que eufemísticamente se les había llamado "en vías de desarrollo."

Pero esta conciliación no fue una concesión graciosa, se tuvo que tomar en cuenta que el modelo de desarrollo económico de los países denominados de "socialismo real" había llegado al grado de convertirse en un obstáculo para superar los problemas en los que se habían empantanado. Pero fue inicialmente una decisión de gobierno la que impulsó la maquinaria de la modernización.

El arribo de Gorbachov al gobierno de la Unión Soviética y su incidencia mediante la "perestroika" y la "glasnost", permitieron el proceso, aún no concluido, de la modernización de la mayor

potencia de la Europa del Este. Ello influyó posteriormente, de manera directa o indirecta, para que la mayoría de los otros países de la región realizaran sus cambios a finales de la década de los años ochenta.

La nueva experiencia y, como consecuencia, los problemas de los países de la zona de influencia soviética, están iniciándose, por lo que ya sea mediante la intensiva colaboración con la Europa Occidental o mediante la anexión, como sucede en el caso de la República Democrática de Alemania, o la colaboración y a un mediano plazo la no descartable integración económica --siguiendo los pasos del proyecto de la Europa comunitaria para 1992-- se pretende superar esos problemas y dejar atrás el dogmatismo apelando a los principios racionales propios del momento histórico para arribar a una sociedad moderna.

Pero no todo es optimismo, no obstante que se ha dado el apoyo, principalmente, del grupo de los siete para la renegociación de la deuda de algunos de los países latinoamericanos, con la presencia del Plan Brady, y que ésta ha empezado a rendir sus frutos. Aunque las expectativas son muchas, los resultados todavía están por verse.

Es innegable que el desarrollo tecnológico se ha colocado como uno de los puntales de la actividad económica, y en nuestro momento el desarrollo de la tecnología ha alcanzado un impulso tan impresionante que de acuerdo con su avance parece vislumbrarse un cambio en la forma de vida de la sociedad internacional.

Por ello, la posición que los integrantes de esas parcelas

geofísicas conocidas como Estados nacionales que se han adecuado históricamente a una nueva dinámica no consecuentes con el proceso modernizador. Ahora nos encontramos en un momento específico en el cual existe la convicción de ser partícipes del proceso de transformación internacional a partir de las propuestas de la modernización.

Pero la modernización es desigual, ya que se piensa que en la sociedad internacional hay una diversidad de facetas en la que conviven posmodernos y premodernos, donde históricamente los primeros, además de sus méritos particulares, se han servido de la paciencia y tolerancia de los segundos y a costa de su miseria han impulsado su propio crecimiento.

Esta tipología de posmodernos y premodernos, que en casi nada refleja la compleja realidad, no sirve para entender simplemente que en el mismo contexto internacional hay desigualdades, y que éstas se mantienen o se superan de acuerdo con lo que sepan y puedan aprovechar unas sociedades de lo que crean las otras.

Además, el que se hable de la existencia del posmodernismo nos indica que la concepción de modernidad está en crisis, pues ha entrado en un proceso de estancamiento y, por ende, de dogmatización. Pero ya Octavio Paz decía en su escrito sobre "El romanticismo y la poesía contemporánea" que "aquello que está después de lo moderno no puede ser sino lo ultramoderno: una modernidad todavía más moderna que la de ayer. Los hombres nunca han sabido el nombre del tiempo en que viven y nosotros no somos una excepción a esta regla universal. Llamarse posmoderno es una manera más bien ingenua de decir que somos muy modernos. Ahora bien, lo que está en entredicho es la concepción lineal del

tiempo y su identificación con la crítica, el cambio y el progreso, el tiempo abierto hacia el futuro como tierra prometida. Llamarse posmoderno es seguir prisionero del tiempo sucesivo, lineal, progresivo".(316) Y agregaríamos, es la búsqueda de la modernidad perdida.

Con esto podríamos decir que si se da la posmodernidad en el ámbito internacional, es porque la modernidad, ergo, la racionalidad versátil y transformable, está llegado a su agotamiento y requiere revitalizarse.

Dicho de otra manera, la realidad internacional, de la que sólo percibimos ciertos elementos, está en constante transformación, y ahora se ha comprometido en un proceso de modernización del cual nadie puede quedar excluido, pues tarde o temprano tendrán que entrar en esa dinámica.

Es por ello que no podemos abstrair a México de ese entorno, ya que durante su existencia como nación, se ha encontrado inmerso en la dinámica de los cambios cuantitativos y cualitativos del mundo y ahora, con mayor razón, necesita ser consecuente con su momento.

6.1.3 Proyecto político de modernización del gobierno mexicano.

Un riesgo de y para los conceptos, radica en que se utilicen bajo los patrones de la moda expresiva. Efectivamente, hay muchos conceptos que no obstante que se han configurado a través del

(316) Paz, Octavio, "El romanticismo y la poesía contemporánea".
VUELTA, 1988.

tiempo con un sentido específico, su uso no se generaliza hasta que hay alguna proposición de algún sujeto política y/o moralmente influyente que permite convertirlo en parte de la moda expresiva.

Cuando el ahora presidente de los Estados Unidos Mexicanos fue postulado para ese cargo por el partido oficial, y afirmó que pugnaría por una sociedad moderna donde se ejerciera la política moderna, se usó un concepto que se convertiría en el centro de los discursos oficiales. Ahora se habla de la modernización en el campo, en la educación, en los servicios, etcétera.

Pero el uso de un concepto en un discurso no significa que el deseo se haga realidad, pues primero necesita definirse el alcance de su sentido y actuar sobre él para lograr su aplicación.

Ahora se quiere modernizar, lo que parece indicar en esta sociedad nos habíamos mantenido en el antónimo; en lo antiguo, en lo tradicional. Pero si revivimos los discursos oficiales de representantes de administraciones pasadas observaremos que también en ciertos momentos y bajo ciertas intenciones se habló de modernizar.

Vistas desde nuestra perspectiva histórica podemos constatar que las intenciones de los programas de modernización, tales como fueron propuestas, se llevaron a cabo y obtuvieron resultados.

Ello nos llevaría a preguntarnos, ¿cuál es el alcance del concepto modernización que se está proponiendo ahora?. Parece ser que éste está en proceso de definición, y si bien no podemos afirmar que no se tiene una idea precisa de lo que se busca, sí

se puede intuir que de alguna manera la realización de las consultas populares que promovió el gobierno fue para comprobar hasta que punto coincide la concepción de modernización que tiene la sociedad política con la que está expresando la sociedad civil interesada en participar en la orientación de las decisiones de gobierno.

Por ello, hablar de moderno en México requiere establecer las premisas del proceso de modernización, lo que implica el compromiso de luchar contra los dogmas tradicionales en todas las esferas de la actividad social. Esto nos indica que ya pasó el tiempo en que el Estado dicta de manera paternal los rumbos que se deben seguir: el Estado como creador permanente de modernización fracasó. Ahora corresponde a todos, Estado y sociedad civil, impulsar la modernización, los cambios de actitudes y condiciones, la lucha contra los dogmas.

Y si bien podemos argumentar que eso es muy difícil, que lo que hacemos ahora lo hemos hecho tradicionalmente y que siempre habrá quien, por conservar sus privilegios, impida los cambios, es necesario tener presente, de manera permanente, que la modernización en la expectativa imaginaria para ingresar al futuro. Si perdemos esto de vista, las posibilidades de modernización se agotan rápidamente.

Pero no podemos olvidar que el actual proceso de modernización empezó como una decisión de gobierno, para afirmarse luego como una intención de Estado.

Los albores de esto proceden de el interés por entender y ubicar a México dentro de la nueva dinámica internacional antes descrita. Ello se configuró a partir de las propuestas hechas por

funcionarios de gobierno a los agentes más ágiles de la actividad económica.

En 1987, el 25 de junio, se celebró el "Seminario sobre Modernización Económica y Cambio Estructural. Principales Tendencias a Nivel Mundial", organizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto a cargo, en aquel entonces, de Carlos Salinas de Gortari. En él que participaron diversas personalidades del ámbito económico y financiero tanto nacional como internacional.

Ahí, el ahora presidente dió un panorama de la jornada que se había recorrido para paliar los agobiantes problemas económicos de México, y afirmó, entre otras cosas, que: "Estamos saliendo adelante... y lo estamos logrando con respeto a las libertades y paz social. La renovación en México se basa en la unidad y en el consenso: en la serenidad y en la concordia. En esta batalla contra la adversidad... se ha evitado el conflicto porque se ha antepuesto a la confrontación, la voluntad política de concertación y negociación. En este contexto, se ha armonizado la renovación política con la modernización económica y al cambio estructural en la economía ha correspondido la democratización política, la descentralización de tabúes y el aliento de la participación." (317)

Desde este momento ya se habla de un proceso de modernización, pero el concepto de la modernización no es, cuando menos para el grueso de la sociedad y como parte del discurso oficial, el eje

(317) Fernandez H., Jorge. "Seminario sobre modernización económica" TIEMPO, México, 7 de julio de 1987, pp. 26-27

de la acción política, no obstante que el mismo Secretario agregó: "...no bastan las grandes transformaciones económicas, ni son suficientes los movimientos políticos en sí mismos: para encauzarlos y darles viabilidad es indispensable dar prioridad efectiva al respeto y observancia del orden constitucional. Bajo esos principios se realizó una profunda reforma constitucional. En este contexto se han reformado los procesos electorales para mejorar la representación política, hacer más transparentes los resultados, ampliar las formas de expresión de los diversos partidos y las distintas ideologías. Esta administración, cree en el derecho y ha mantenido sin cortapisas las garantías a los derechos individuales de libre expresión de ideas, creencias, manifestación, imprenta, tránsito, domicilio, propiedad y trabajo lo que ha dado certidumbre al quehacer cotidiano de los mexicanos...Gobierno y sociedad...han entendido que debemos mantener la modernización simultánea de la política y de la economía...y lo hace con la fuerza de las instituciones, la capacidad transformadora de nuestro régimen constitucional y, fundamentalmente, con la energía y el talento de nuestra sociedad."(318)

En un editorial posterior de la misma publicación, se resaltan, entre otras cosas, algunas de las ideas expuestas en el mismo foro en las que se pondera positivamente el interés por la modernización. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: "Asistimos a un proceso de modernización que se impone por decisión propia o por la fuerza de la realidad mundial...El

cambio, la modernización y la integración a la economía mundial, resultan inaplazables...En México aspiramos a la modernidad, pero aquella que se funda en los valores y principios que ha consagrado nuestra historia; aquella que se apoya en una economía racional, productiva, equilibrada y capaz de satisfacer las necesidades básicas de la población; aquella que garantiza derechos y libertades en el marco de un Estado de derecho democrático; a la modernidad de una nación reconocida y respetada por su seriedad y espíritu de trabajo."(319) La posición fue sostenida posteriormente durante su nominación como precandidato a la presidencia de la república.

No obstante, la idea de modernización, aunque era una línea de gobierno de la administración de Miguel de la Madrid, fue asumida por algunos de los candidatos como propia en sus campañas para ser postulados como el candidato oficial a la presidencia. Ejemplo de ello lo constituye el discurso del entonces secretario de Energía, Minas e Industria Parastatal, Alfredo del Mazo González, quien en su comparecencia ante los dirigentes del PRI, en agosto de 1987, afirmó que "Revolución y modernidad son propuestas que sostienen una a la otra a partir del supuesto común del cambio y la transformación."(320)

El mismo Salinas, en su comparecencia ante la cúpula del partido de gobierno afirmó: "Reconozcamos ampliamente en la plataforma que la renovación en la marcha es la modernización de..."(319) Editorial, "Modernización Económica y Cambio Estructural" TIEMPO, México, 28 de julio de 1987, pp. II-III.
(320) "Modernizar para crecer" TIEMPO, Iro de septiembre de 1987 p. 10

México, al abarcar las relaciones políticas, al reconocer el reordenamiento mundial, al mejorar formas de producción, al tener un sentido claramente social, la renovación deja de ser un proceso de simple cambio material, transforma las mentalidades y se convierte en un profundo movimiento cultural...En un proceso de modernización democrática y nacionalista, el fortalecimiento del Estado y la amplia participación de la sociedad civil se apoyarán mutuamente."(321)

Quando la correlación de fuerzas se orientó por Salinas de Gortari como el candidato oficial, al hacerle la tumultuosa proposición, dijo en su discurso, entre otras cosas que se impulsaría un proceso de renovación: "Pertenezco a una nueva generación, la de la Renovación Nacional, que está modernizando a México...el ejercicio de la política moderna que demanda la compleja sociedad actual obliga a escuchar y concertar, alentar la expresión y respetar la crítica, ejercer el mando con firmeza, pero sin rudeza, no prometer lo imposible pero cumplir lo que se ofrece...Nuestro futuro no descansa en la prosa fácil que se agota en la palabra, sino en la fe en nuestra propia capacidad de avance. Nuestro mundo está cambiando con profunda rapidez, retos internos y circunstancias internacionales, a veces adversas y a veces propicias, obligan a la modernización del país. Valoremos nuestras convicciones para enfrentar los retos actuales y avanzar en una modernización de México popular y nacionalista. Avancemos en la modernización de México para fortalecer

(321) "Modernización democrática" TIEMPO, 13 de octubre de 1987, p.

independencia libertad. Hagámonlo acrecentando las bases de la justicia y del desarrollo. Nuestro nacionalismo ha sido soporte de una identidad común, común de un Estado de Derecho rector de una transformación siempre pacífica. Por historia y por vocación, creemos y seguiremos creyendo en un nacionalismo democrático.

Avancemos en la modernización de México para fortalecer el ejercicio de las libertades de los individuos y ampliar los derechos sociales de los mexicanos. Avancemos en la construcción y perfeccionamiento diario de nuestra vida democrática, en su forma liberal y en su contenido social, abriendo cauces más amplios y mayores espacios de poder a la participación organizada de los ciudadanos.

Avancemos en la modernización de México para construir una Nación segura en sus principios, consciente en su destino, solidaria hacia su interior y de real personalidad frente al mundo". Y con el fin de impulsar esas intenciones, entre sus propuestas destacó: "Hagamos política, más política mucha política y más moderna. Avancemos con tolerancia, con respeto a la crítica, con capacidad de debate sobre los grandes problemas nacionales, con disposición para escuchar y sin pensamiento inflexible."(322).

Todas esas premisas son parte de los que en los postulados teóricos de la modernización, anteriormente descritos, se consideran como básicos.

Pero este fue sólo el principio. Durante la campaña preelectoral se constituyó en uno de los conceptos claves: la (322)Documentos "Recobrar el crecimiento, abatir la inflación, ampliar la justicia." TIEMPO, 13 de octubre de 1987, pp.40f-40g.

modernización del Estado, de la banca, de la educación, de la política, de la justicia, eran temas normales. En el documento de la plataforma electoral básica éste concepto fue central: "Renovación Nacional: por la modernización de México a través de la acción política". En el apartado IV del documento, bajo el título de "Modernización política y avance de la democracia", se decía en el primer inciso encabezado como "Política para la modernización": "Nuestro partido reconoce que es tiempo de modernizar nuestro quehacer político y así seguir garantizando nuestra fortaleza como Nación. Concibe la modernización política como el conjunto de actitudes transformadoras que ha surgido en el pueblo mexicano para volver conciencia la experiencia; para avanzar a partir de lo que hemos sido, de lo que somos y de lo que soñamos ser; para adecuar el proyecto de la Revolución Mexicana a la naturaleza de los problemas de hoy.

Por eso propone una política moderna. La postula como la supremacía del derecho y del orden constitucional; como equilibrio de poderes; como capacidad de diálogo y de concertación. La política moderna defenderá la honestidad, el orden y la disciplina como normas del quehacer público, y a la democracia como modo de vida de los mexicanos."(323)

Esas proposiciones son ratificadas posteriormente, en particular cuando se hace referencia al apartado décimo sobre "Seguridad pública, procuración y administración de justicia y
(323) Documentos "Renovación Nacional: por la modernización de México a través de la acción política" TIEMPO. 17 d noviembre de 1987. pp. 40g 40h.

readaptación social". Y debido a que el interés de este trabajo se centra especialmente en la administración de justicia, referiremos el quinto inciso que hace referencia a ella. Allí se dice: "El Partido postula la preservación de la autoridad y la credibilidad del Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales de los estados, así como la integridad, preparación y conducta ejemplar de sus administradores. En especial, exige un esfuerzo por culminar la descentralización de la justicia federal a las distintas entidades federativas, a través de la adecuación de su estructura orgánica.

La designación de funcionarios encargados de la seguridad pública, de la procuración y administración de justicia y de la readaptación social es asunto prioritario."(324)

Esas propuestas asumidas y refrendadas por Salinas de Gortari tanto en el momento de su postulación como candidato del PRI a la presidencia de la república, al igual que en su discurso de toma de posesión, se constituyeron en uno de los ejes⁴ fundamentales para la política del gobierno.

Pero entre el discurso y la realidad hay un abismo que parece infranqueable. Muchas han sido las propuestas, las críticas y las autocríticas durante el presente gobierno para modernizar la administración de justicia. Pero también son muchos los obstáculos para lograr el objetivo.

En ese tiempo, durante las convocatorias a los foros de consulta popular, premisas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de la administración federal, en las conclusiones

(324) Ibidem. p. 40p.

sobre Seguridad Pública y Administración de Justicia, el Procurador General de la República, Lic. Enrique Alvarez del Castillo, dijo que de las participaciones en el foro "...ha surgido un acervo de conclusiones necesario para la actualización y modernización de nuestras normas y de nuestros sistemas de impartición de justicia y de fortalecimiento de la seguridad pública. Todos lo requerimos y por ello, todos, pueblo y gobierno, trabajamos para lograrlas" Asimismo afirmó que se acordó que: "...no requiere mayor participación social en estas tareas... que en la libertad y la justicia se garantiza nuestra soberanía; que el estado de derecho de nuestro tiempo debe estar de acuerdo con la realidad, con el presente, animado en la solidaridad del combate por la justicia social y cimentado en el estado de derecho que en y ha sido nuestro mejor instrumento para el cambio"(325)

Pero el discurso o la buena intención no son suficientes: son innumerables los ejemplos que a la ya de por sí preocupante actividad de la delincuencia, organizada o no, se suma la actividad delictiva de quienes se pretende tienen como fin la preservación de la seguridad pública y de los mismos administradores de la justicia.

Pero sólo en los casos, que se hacen del conocimiento de la opinión pública, se tiene la posibilidad de que la administración de justicia recaiga sobre los mismos integrantes del aparato judicial. Hay otros casos en que el abuso y prepotencia de los

(325) "Unidad en ideales permanentes" TIEMPO, México, 11 de abril de 1989, p. 13

integrantes del aparato judicial, que no respetan los más elementales derechos humanos consagrados en las leyes, quedan impunes. Motivo de ello fue la creación, por iniciativa del Ejecutivo Federal durante los primeros días de junio de 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a cuya existencia, la consideró el mismo presidente Salinas como una obligación y no una concesión. Ello lo resaltó al decir: "Que no quepa duda: la línea política del gobierno de la República es defender los derechos humanos y sancionar a quien los lastime; es acabar tajantemente con toda forma de impunidad. México, el gobierno, no convalida ninguna violación a las libertades que consagra la Constitución." (326)

Para la segunda mitad del año de 1990 han sido diversas las declaraciones y las acciones tanto del Ejecutivo Federal como de los integrantes de su gabinete para resaltar la necesidad de que prevalezca el Estado de Derecho. Así el presidente Salinas dijo durante el evento central de la celebración del "día del abogado" el 12 de julio en Los Pinos que "mi gobierno se ha comprometido a respetar y hacer respetar las libertades, todas ellas, en el marco de nuestro Estado de derecho. Así libertades de expresión, de domicilio, de tránsito, de creencia y de profesión, de seguridad personal y de protección de la justicia, tienen un lugar prioritario en las reglas de convivencia social y demandan un respeto irrestricto". (327)

(326) "Obligación, no concesión, la protección de los derechos: CSG" LA JORNADA, México, 7 de junio de 1990, p. 8

(327) "La controversia, signo de libertad: Salinas" LA JORNADA, México, 13 de julio de 1990, p.1

Un día después, el Procurador Alvarez del Castillo inauguró un módulo de información y quejas en las instalaciones de la Policía Judicial Federal, con lo que "...se busca promover la modernización de los servicios de la institución y contribuir a garantizar los derechos humanos." (328)

En el informe del gobernador de Querétaro, una semana y media después, la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, quien asistió como representante presidencial, declaró: "La modernización del Estado implica un nuevo concepto de ejercicio de la autoridad, en el que no tienen cabida la prepotencia, la impunidad, la injusticia, las conductas por encima de la ley o los privilegios de grupos...de otra manera, dicha modernización se reduciría a un simple proceso retórico, tecnocrático y deshumanizado...la legitimación y concreción de la modernización del ejercicio de la autoridad está basada en el compromiso renovado de los servidores públicos para cumplir con su responsabilidad de servir sin reservas, de apoyar con entrega el cumplimiento de los objetivos nacionales, de trabajar al máximo de sus capacidades y de observar una conducta íntegra y ejemplar." (329)

Como vemos en esos ejemplos, podemos encontrar otras acciones como la supresión en las carreteras y terminales de autobuses de los retenes que con abuso de autoridad efectuaba el personal de

(328) "En las instalaciones de la PJF". LA JORNADA. México. 14 de julio de 1990. p. 13

(329) Gallegos, Klena. "Para ejercer autoridad, no saben impunidad ni injusticia" LA JORNADA. 20 de julio de 1990. p. 11.

la Policía Judicial Federal. Pero ello aún es insuficiente pues nos indica que entre el discurso de la modernización y la realidad existen todavía grandes abismos.

Como es obvio, sería imposible referirnos a todos los ámbitos que abarca el quehacer social de la administración de justicia en la sociedad mexicana. Por ello, nos referimos específicamente a una parcela mínima de la vinculación que tienen los mexicanos en ese aspecto, pero con ella pretendemos ilustrar la diferencia entre las pretensiones políticas y el camino que aún falta por recorrer.

Por ello, no podemos olvidar que una sociedad moderna es una sociedad que está siempre dispuesta a entender y explicar su pasado, su presente y su futuro, con una racionalidad dinámica, que ve sus errores y aprende de ellos para corregirlos, que tiene la versatilidad de poderse transformar para lograr las metas colectivas.

Así, el reto que se presenta ahora para la sociedad mexicana es no solo hablar y escuchar discursos sobre la modernidad. Es tratar de hacerse moderna, de vivir la modernidad. Pero, como se dijo, esto no corresponde a un solo grupo de la sociedad y a una sola actividad; corresponde a toda la sociedad en sus diversos aspectos. ¿Cómo lograr esa aspiración? Más adelante nos referiremos a algunas alternativas para intentar lograr el establecimiento de una sociedad moderna.

6.2 Intentos de modernización del sistema de administración de justicia en México.

La modernización del sistema jurídico para modificar las tradiciones anquilosadas en la administración de justicia ha sido ampliamente debatida por todos los interesados en proponer soluciones. Una de las alternativas para este debate la instituyó el mandato constitucional en su artículo 26 y la Ley de Planeación, con lo que, de acuerdo a la convocatoria expedida por el Ejecutivo Federal, para establecer las premisas del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio 1989-1994 se promovió la consulta a la población sobre diversos aspectos.

Así como se convocó a Consulta Popular, para emitir las opiniones interesadas y calificadas sobre los diversos aspectos de la actividad administrativa gubernamental, en lo referente al ámbito de competencia de la justicia el Procurador General de la República expidió la convocatoria respectiva al "Foro de Consulta Popular sobre Seguridad Pública y Administración de Justicia".

En la reunión de instalación, se establecieron las bases para su desarrollo dentro de las cuales se pueden destacar las siguientes recomendaciones que se consideraron fundamentales para la realización de los trabajos:

1. Lograr que el reto de la justicia coincida con el reto de la modernización y que la adaptación de la normatividad se haga atendiendo a necesidades y requerimientos reales, para manejar el sano desarrollo de las relaciones jurídicas.
2. Que, además de lo anterior, se tenga en cuenta la actualización de todos aquellos instrumentos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que tienen que ver con el

funcionamiento del Derecho considerando que no resulta suficiente la reforma estructural de la norma sin la reforma funcional del sistema de Derecho.

3. Que los esfuerzos de simplificación jurídica contemplen la expresión clara de la norma sin abandonar su precisión técnica y propiciando la incorporación, en el texto normativo, de los criterios resolutivos y de aplicación, para que coincidan en la realidad, en la estipulación y en su concreción.

4. Que se contemple la eliminación de trámites y requisitos innecesarios que originan indebida discrecionalidad y abuso de poder y que se amplíen las posibilidades de los sistemas conciliatorios y de orientación a las partes, para reducir tiempos sin menoscabo para los derechos subjetivos.

5. Que se introduzca la resolución de controversias por la vía de la legalidad, mediante el mejor prestigio y la credibilidad en la eficacia y eficiencia del sistema de derecho.

6. Que se fortalezca el sistema de prevención de daños jurídicos y lograr que, en caso de daño jurídico, exista una respuesta jurídica que corresponda, bien se trate de restitución, de indemnización o de punición.

7. Que se conserve el equilibrio dentro de la contienda."(330)

Si bien las recomendaciones eran competencia de los distintos temas abordados, se introducían, como se puede ver, casi de una manera natural en el tema correspondiente a la administración de justicia. Ello se hizo evidente en los comentarios que en la misma sesión hizo la coordinadora de uno los grupos de trabajo.

(330) Romero Apia, José Elián. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA. No. 1 extraordinario. Vol. VII. noviembre de 1989. pp. 65-66.

quien habló en representación de los demás coordinadores en el momento de iniciar la organización de los foros. Entre sus afirmaciones destacó: "Conocedores de que tenemos leyes e instituciones, no sólo buenas sino de avanzada en el contexto mundial, que sin embargo aparecen como ineficientes e ineficaces a los ojos de la población, tenemos que explicar el porqué de esto y modificarlo...El único camino válido en este momento es atacar la raíz del problema y replantearlo. El problema es la inadecuada conducta para la convivencia; eso es lo que está generando la inseguridad, y la que genera la necesidad de administrar más justicia en todas sus ramas.

Ha llegado el momento de enfrentarlo de manera distinta, para estar en posibilidad y capacidad de cercar el problema de la justicia, atacarlo desde otros frentes, para controlarlo de manera eficaz y para disminuir todas las expresiones de conducta dañina a la convivencia social, no sólo las delictivas...No podemos conculcar lealtad, honradez, honestidad, cuando no la hemos sembrado ni reforzado con hechos.

No podemos engranar o sustentar un sistema de justicia en el vacío. Este tiene necesidad de un cimiento y una aceptación y reforzamiento diario de los valores, por parte de la población entera con sus conductas.

Necesitamos generar una cultura de la justicia...en cada miembro de la sociedad a la par que hacemos el mejor de los esfuerzos legales e institucionales para mejorar la administración de justicia."(331)

(331) Buentello Malo, Patricia. Ibidem. pp. 70-71.

Es preciso resaltar esta última idea en la que se hace evidente que si no cuenta una sociedad con una cultura de justicia, la administración de la misma queda a criterio de quienes tienen en sus manos esa competencia.

Pero para generar esa cultura, la proposición de la misma coordinadora fue: "Tenemos que empezar por lograr el apoyo por la familia, que es el núcleo fundamental en materia de conducta, porque es ahí donde se forjan día a día, actitudes y conductas respecto a todos los acontecimientos posibles de la vida de cada quien, en la familia la que forma el espíritu de una sociedad y diseña el carácter colectivo de la misma, crea y cultiva esa estructura intrínseca y fundamental necesaria en cada individuo que todas las demás personas, grupos, asociaciones y autoridades tienen que reforzar.

Es ahí en la familia que requerimos una intensa campaña para que ella fortalezca y apoye todos los esfuerzos de la administración de justicia." (332)

Más adelante se cabozan los objetivos inherentes a la procuración y administración de justicia y algunas alternativas para alcanzarlos. Así, dice: "No debemos perder de vista el sentido primario de procurar y administrar justicia que no es sancionar sino prevenir y, en su caso, conciliar. Debemos tomar conciencia de las causas de inseguridad y de desacato a la ley para enfrentarlas evitando reaccionar solamente a sus consecuencias... No existe una solución única e igual para todos quienes transgredan un mandato legal, los problemas son diversos

y el sistema de justicia para actuar con equidad deberá tener capacidad de jerarquizar, priorizar y dar respuestas diferentes, acordes con las características de los infractores de la ley y de sus circunstancias.

Esto permitirá una mayor especialización, al reservar la actividad de la justicia, sólo para los casos extremos que no tengan posibilidad de solución en las esferas familiares o grupales que los generaron. Así la administración de justicia sólo intervendrá cuando no haya ningún otro medio interno y anterior que pueda controlar efectivamente la conducta del transgresor. Lograremos... que pronto sean los propios ciudadanos quienes descarguen a todas nuestras instituciones del volumen irracional de casos y situaciones que no corresponde resolver con su irrelevancia a la justicia, para poder generar la calidad, agilidad, y eficacia tan deseada en su administración y en ello ciudadanos, jueces y abogados tienen una gran tarea que hacer, para lograr un cambio de actitud y de enfoque hacia la función misma de administración de justicia."

Finalmente, tomaremos una breve referencia sobre la situación y contexto en el que se da la relación entre los encargados de la administración de justicia y la población: "El buen o mal funcionamiento del sistema de justicia impacta en el clima de seguridad, y éste se juzga a partir de la relación que el ciudadano establece con los servidores públicos responsables de la seguridad y de la procuración de justicia. No son suficientes las excelentes leyes y los recursos institucionales con que contamos.

Debemos lograr abrir los caminos para transformar las actitudes tanto de los gobernados como de las autoridades responsables de procurar y administrar justicia, para establecer un trato cordial y respetuoso...Tenemos que formar generaciones de servidores públicos con actitudes que les permitan establecer relaciones más sanas con la comunidad a la que sirven y a la que pertenecen, para que ésta se identifique y se enorgullezca de ellos por su alta calidad moral y profesional, a la vez tenemos que lograr una actitud de reconocimiento y de respeto del ciudadano hacia sus servidores...problemas como el de corrupción se terminarán el día y el momento en que la población así lo decida. A esa población debemos encaminar la campaña y los esfuerzos."(333)

Toda esta serie preliminar de consideraciones para ser discutidas en los Foros de Consulta Popular sobre Seguridad y Administración de Justicia, servían de base para los diversos tópicos. Si bien los temas sobre la justicia tienen una gran cantidad de vertientes, uno de los apartados de la agenda fue el referente a la administración de justicia.

De acuerdo a los parámetros expuestos, se realizaron diversas reuniones en diferentes partes de la República en las que, siguiendo los tópicos propuestos, se emitieron una considerable cantidad de opiniones. Como resultado, se obtuvieron las conclusiones simplificadas, que expusieron los procuradores de los Estados en reuniones regionales, y de éstas solamente destacaremos las referentes a la administración de justicia.

En la reunión regional celebrada en la ciudad de Monterrey, el
.....
(333) Ibidem. pp. 74 75

procurador del estado de Coahuila dijo que en la mesa referente a la administración de justicia se destacó la demanda de que en el ámbito local se conserve la división de poderes para que el Poder Judicial continúe actuando con la libertad que lo ha caracterizado, que se establezca como obligatoriedad el examen de oposición para acceder a los cargos de jueces y magistrados, y que sea más rigurosa la selección de secretarios, secretarios proyectistas y actuarios. También se pidió la inamovilidad de los jueces y remuneraciones decorosas para el personal del Poder Judicial. Sobre la administración de justicia federal, se dijo que debe continuarse con el proceso de descentralización, abriendo juzgados de distrito y tribunales unitarios y colegiados de circuito, de acuerdo con el crecimiento demográfico. Asimismo, se pidió que existan suficientes defensores de oficio, que se haga efectiva la suplencia de la queja y que el Ministerio Público promueva la reparación del daño causado con vehículos propiedad del gobierno federal. Finalmente, se solicitó que se abran a concurso de oposición las plazas del Poder Judicial Federal que correspondan a cada Estado con el principio de preferencia para los nativos de los mismos.(334)

En el caso de Tamaulipas, las conclusiones del trabajo realizado en el Estado las dió el Procurador General de Justicia. Estas se pueden resumir en los siguientes puntos:

"I. Dado que la Integración de la familia merece tutela especial del derecho, se propone elevar a norma constitucional el funcionamiento de los juzgados y salas familiares como

(334) Flores Arizpe, Ramiro. *Ibidem*, pp. 139-140.

instituciones especializadas para dirimir las controversias del orden familiar.

II. Se propone que el gobierno del estado formule un compendio legislativo a fin de que la sociedad en general tenga acceso a todos los ordenamientos que regulan nuestra vida jurídica.

III. Se propone el establecimiento de las defensorías de oficio para la atención de asuntos de naturaleza familiar en los que estén involucradas personas de escasos recursos.

IV. Dado el cúmulo de asuntos que se ventilan en los juzgados federales, así como en los tribunales de apelación y colegiado, con residencia en el estado de Tamaulipas, se propone la creación de un nuevo Juzgado de Distrito, de un nuevo Tribunal Unitario de Circuito y un nuevo Tribunal Colegiado de Circuito, con residencia en una de las ciudades del norte de la entidad. Lo anterior para evitar y prevenir el rezago en esta importantísima rama de la Administración de Justicia.

V. Atendiendo a la profesionalización de la policía y la optimización de la función del Ministerio Público, se propone que ninguna persona podrá tener acceso a cualquiera de estos dos aspectos de la procuración de justicia, sin haber aprobado el curso de capacitación que las procuradurías implementen para ese efecto." (335)

En las conclusiones que presentó el Procurador General de Justicia del Estado de Durango sobre el rubro de Administración de Justicia, dijo: "...se propone el fortalecimiento del Poder Judicial, a partir de un nuevo sistema de elección de los

integrantes de la Suprema Corte de Justicia, la limitación a las continuas reformas a la Constitución Federal y la obligación de observancia por el Estado Mexicano de los compromisos a nivel internacional acerca de los Derechos Humanos; fortalecimiento económico del Poder Judicial Federal y Estatal, y adecuación del ordenamiento a la realidad actual."(336)

Para el caso de San Luis Potosí, en las conclusiones presentadas por el Procurador General de Justicia no se puede identificar el rubro específico de administración de justicia, pero en los otros rubros de la temática se encuentran inherentes algunas proposiciones que en seguida reseñamos: "...la efectiva capacitación del personal...controlen de los efectivos policíacos con un manejo honesto y firme de su actividad...crear una sola Agencia del Ministerio Público exclusiva para conocer los delitos que surjan con motivo de hechos imprudenciales..."(337)

De Nuevo León, las conclusiones de los foros que dió el Procurador General de Justicia del Estado son las siguientes: "1. Inamovilidad y justa remuneración para los funcionarios judiciales.

2. Desarrollo integral y preparación del aspirante a la judicatura.

3. Creación de la escuela de capacitación jurisdiccional.

4. Poner la fuerza pública al alcance directo del poder judicial para el cumplimiento de sus determinaciones.

5. Se proponen mecanismos más estrictos para el nombramiento de funcionarios judiciales."(338)

(336) Pacheco, Hernández, Raúl. Ibdem. p. 152

(337) Vega Fabregat, Oscar Carlos. Ibdem. pp. 156-157

(338) Rivera Bedoya, Juan Francisco. Ibdem. pp. 164-165

Otra de las reuniones regionales no celebró en la ciudad de Hermosillo. Ahí el Procurador General de Baja California dijo que: "En la mena de administración de Justicia, se expuso la idea de que la modernización de ésta, si bien es cierto que implica la adquisición de equipo moderno, como el sistema de cómputo, éste no sustituye la creatividad del hombre sino precisamente la dimensión humana de la Justicia tiene a su servicio todo programa mecánico para aplicarla y hacerla más eficiente; se destacó la importancia de dar autonomía financiera al Poder Judicial, la necesidad de establecer los principios publicitarios y colegialidad obligatoria en las decisiones de los Salas del Tribunal Superior de Justicia y otros aspectos importantes relativos a la carrera judicial, a la regeneración de los archivos y se demandó que la Visitaduría de la Procuraduría General de Justicia del Estado cumpla sus funciones adecuadamente en sus facultades de visitar delegaciones, comandancias, centros de detención, oficinas de Registro Civil y Registro de la Propiedad y del Comercio, así como del Archivo de Notarías."(339)

El homólogo de Baja California Sur, hizo una buena cantidad de proposiciones sobre el tema. Veámoslas: "...dentro del ámbito de administración de Justicia, los sudcalifornianos se pronunciaron por la capacitación sistemática y actualización en el campo del derecho de todos los agentes de policía, tanto municipal como judicial, así como de los funcionarios que tienen encomendada la delicada tarea de procurar y administrar justicia; asimismo, existe la inquietud por el hecho de que los servicios periciales

(339) Saad Said, Angel. Ibidem. p.184

en las procuradurías cuenten con un cuerpo de peritos capaces en todas las áreas de investigación, y médicos forenses de carrera; es decir, que no sean simples médicos habilitados para este fin, sino que cuenten con conocimientos específicamente de medicina forense; con el propósito de agilizar el despacho de los asuntos legales, que se plantean a la autoridad, se considera importante la creación de más tribunales que cuenten con el personal necesario para su funcionamiento y de esta manera exista rapidez en los asuntos que se tramitan; respecto a la centralización de servicios que actualmente se da en el país, se propone que exista descentralización de los mismos, ya que para resolver gran parte de los problemas del campo y de algunas otras áreas de la administración, es necesario trasladarse a la ciudad de México, por lo que además de resultar tardado y costoso, en muchas ocasiones los criterios aplicables son los que predominan en la capital del país y no en la zona en donde se van a llevar a la práctica; dentro de los juicios del orden criminal, se propone se adicione el artículo 99 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de facultar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, para que en las visitas reglamentarias a que se refiere el artículo 12, fracción XIII de dicho ordenamiento legal, tengan facultades para que de encontrar violación a la disposición que señala el artículo 20 constitucional, puedan ordenar de inmediato el estudio de los expedientes en los que se presente dicha violación a la garantía que se cita en el precepto constitucional y en un plazo no mayor de treinta días se dicte el fallo procedente.

En materia de amparo y respecto a las notificaciones hechas al Ministerio público por medio de listas que se fijan en lugares visibles del juzgado, tal como se encuentra previsto en el artículo 28, fracción III de la Ley de la materia, se propone que estas notificaciones se le hagan personalmente al Agente del Ministerio Público Federal, con lo cual se trata de elevar la eficiencia de esta institución de buena fe tratándose de los juicios de garantías cuando pudiera verse afectada la Federación, el Estado, Municipio, los campesinos, los menores de edad y la familia." (340)

En las conclusiones expuestas en Sinaloa hubo ponencias que también fueron bastante propositivas. Ahí el Procurador General de Justicia del Estado expuso lo siguiente: "Lograr un adecuado desempeño de la administración de Justicia requiere de servidores públicos capaces y competentes que conozcan leyes y reglamentos y con experiencia en su función, lo cual viene a ser uno de los mejores medios de defensa jurídica de los particulares frente a la administración, y para lograrlo se propone la implementación del servicio civil de carrera que implique una verdadera profesionalización y democratización del servicio público.

Dada la homogeneidad de la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de los estados, prevista en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se recomienda al Ejecutivo Federal y de los Estados, analicen la creación de un "Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia" que se destine a la adquisición y

(340) Amador Molirón, Matías, Ibidem, pp.189-190

mejoramiento de edificios que alberguen las distintas oficinas del ramo, y la adquisición de mobiliario y libros de consulta; a la capacitación y mejoramiento profesional; al otorgamiento de estímulos económicos y sociales y la atención de diversos servicios para una mejor impartición de justicia.

Este fondo podrá formarse, entre otros, con el importe de multas, cauciones, objetos de uno efectos, muebles e inmuebles decomisados y valores depositados no reclamados por sus propietarios, relacionados con los juicios instaurados.

En Sinaloa, ya se cuenta con este organismo con excelentes resultados.

Es necesario fortalecer el proceso de capacitación de los jueces y se propone la creación de institutos de capacitación estatales adecuados a los sistemas de los tribunales superiores de justicia que funcionan en el país, que implanten una verdadera carrera judicial, conjugando cursos de derecho, psicología, sociología, economía política y ciencia política, con una duración de dos años para titulares de los juzgados y para aspirantes a jueces, previo examen de selección de carácter psicométrico y técnico.

Cabe mencionar que en Sinaloa, el Supremo Tribunal de Justicia cuenta con un organismo denominado Instituto de Capacitación Judicial."(341)

En el caso de Chihuahua, la exposición del procurador se hizo de acuerdo con los resúmenes y conclusiones desprendidas de las ponencias realizadas, sin que alguna de ellas se refiriera

(341) Lazcano Ochoa, Manuel. *Ibidem*, pp. 197-198

concretamente a la administración de justicia.(342)

El Procurador General de Justicia de Sonora así expuso el apartado de administración de justicia en donde se comprendieron los siguientes aspectos: "En este tema destaca el de la prisión preventiva, la que se solicita sea abolida, lo que traería como consecuencia el aumento de las garantías, con el objeto de arraigar al inculcado. Esto repercutiría además en que la autoridad investigadora no se apresure a forjar pruebas, y no constituya en un órgano técnico jurídico y un real investigador, pero sobre todo, se contará con una verdadera garantía individual, protectora del máximo valor humano que es la libertad.

En otro renglón sobresale la recomendación de que los estados miembros de la federación regulen en sus códigos de procedimientos o en sus leyes orgánicas, el régimen de jurisprudencia que establezcan sus órganos jurisdiccionales superiores, de tal manera que la interpretación que de sus leyes o integración hagan los órganos superiores en la administración de justicia de los estados, obliguen al inferior, en el caso concreto, a citar algún criterio o precedente con cierta seguridad que derive precisamente de la ley."(343)

En la reunión regional que se realizó en Querétaro, los procuradores presentaron varias conclusiones: El del Estado de México dijo que "En el ramo de la administración de justicia, se proponen reformas a los Códigos de Procedimientos Penales y de Procedimientos Civiles, para asegurar, en primer lugar, una mejor

(342) Cfr. Miller Hermonillo, José L. pp. 209-214

(343) Valenzuela Miller, Soteneo. Ibidem. p. 216.

distribución de competencias en las diferentes instancias de de los procesos penal y civil; y, en segundo lugar, hacer más efectiva la aplicación de las penas correspondientes a la comisión de ilícitos.”(344)

Del Estado de Puebla se dijo sobre el particular que “El derecho es el único regulador de la solución de los conflictos que plantea la actual problemática social.

La impartición de justicia es un derecho Constitucional, irrestricto e irrenunciable. La norma jurídica debe interpretarse acorde a la realidad social imperante.

Se reafirma el papel del derecho como armonizador de los intereses sociales.”(345)

El procurador de Tlaxcala propuso lo siguiente: “Hacer más ágil la función de administración de justicia, para lo cual deberán abrogarse las disposiciones legales que entorpezcan su curso normal, o bien, que propicien que las partes en el procedimiento abusen de los medios legales que retardan o hacen más tortuoso el procedimiento.

Reordenar las esferas de competencia para equilibrar las actividades de los tribunales y mantener dinámica la estructura de las instituciones sobre procuración y administración de justicia.

Crear en el juzgador conciencia de servicio, de tal manera que en su actividad cotidiana substituya la aplicación fría de la norma por el engaste humanista que preserva los valores de justicia, equidad, seguridad y equilibrio social; que para el

(344) Rivera Montes de Oca, Luis. Ibidem. p. 238

(345) Fernández de Lara Ruiz, Humberto. Ibidem. p. 243

caso de sentenciar se provea de datos y estudios científicos y técnicos que lo auxilien para producir un fallo justo y, si éste es en materia penal, profundizar en el conocimiento de la personalidad del delincuente, a fin de buscar la idoneidad y adecuación de la pena u otro tratamiento al delincuente." (346)

Del Estado de Morelón se propusieron las siguientes conclusiones: "Uniformar la legislación civil, procesal civil, penal y procedimientos penales, estableciendo un código tipo para cada una, para que las instituciones jurídicas y los procedimientos se regulen de manera uniforme.

Que la designación de jueces sea previo concurso o por oposición.

Que se continúe en la especialización judicial mediante la creación de juzgados de arrendamiento y mercantiles.

Que se adopte el sistema de inamovilidad de los funcionarios.

Que se favorezca el establecimiento de la carrera judicial, con convenios celebrados entre el poder judicial y las escuelas de derecho.

Que se establezca la independencia económica del poder judicial.

Que en los juicios de amparo sea obligatorio, por parte del órgano de jurisdicción, el examen detallado de los pedimentos del Ministerio Público.

Que en materia de adopciones de menores se limite la intervención de apoderados, y cuando deban ser llevados al extranjero se acredite el lugar de residencia del adoptado, con

mecanismos adecuados de control."(347)

El Procurador del Estado de Guerrero expuso solamente una relación de los planteamientos que se hicieron. De ahí se considera que los cuatro primeros son competencia del tema de la administración de justicia. Estos son: "1. descentralización de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados con la formación de salas regionales y unitarias.

2. La institucionalización de la carrera judicial y la asignación de cargos judiciales mediante concursos de oposición.

3. La capacitación y profesionalización de los servidores públicos involucrados en la seguridad pública y administración de justicia.

4. La edición y difusión de un catálogo que contenga los derechos y obligaciones de los ciudadanos."

De esos planteamientos se derivaron una serie de conclusiones, de las cuales pensamos que la primera es la que está directamente vinculada a la administración de justicia: "Primera. Se sugiere a los gobiernos estatales, la creación de una ley que fomente la participación ciudadana como instrumento democrático para elaborar los programas de seguridad y administración de justicia."(348)

Del Estado de Hidalgo, el procurador destacó entre otros los siguientes aspectos:

"La necesidad de crear un mayor número de tribunales unitarios y colegiados de circuito, con una distribución geográfica más congruente con las vías de comunicación.

(347) Majo Camacho, Gustavo. Ibidem. p.257

(348) Robles Catalán, José Rubén. Ibidem. p.266 y 268

Que el establecimiento de la carrera judicial parta de una selección y capacitación de personal previa al inicio de la función que se encomiende a los aspirantes a servidores públicos.

Crear un sistema nacional de informática en materia de administración de justicia.

Establecer en lo federal y en lo local un fondo económico auxiliar de la administración de justicia, mediante la inversión de fianzas, cauciones y depósitos y la aplicación de sus rendimientos a los presupuestos de los órganos jurisdiccionales." (349)

Del Estado de Querétaro se expuso también una relación de todas las propuestas. De ellas, la primera está ligada más directamente a la administración de justicia, por lo que la describimos a continuación: "1. Se hizo una propuesta para que tengan acceso a la administración de justicia en las materias mercantil, civil y familiar las personas de nulo o escaso recursos económicos, por medio de formular un reglamento a la Ley de Profesiones, a fin de darle el sentido social que tiene el ejercicio profesional de patrocinio a los particulares ante los tribunales de justicia; este reglamento establece la gratuidad de esos servicios a quienes los solicitan y se encuentran en la situación económica antes señalada, por lo que debe ser obligatorio el patrocinio a los particulares para quien viva tal ejercicio profesional de la abogacía.

La propuesta consiste en formular una larga lista de abogados para que los escojan, dentro de cada especialidad de las mencionadas, las personas que se interesen por dicho patrocinio; (349) Licona Rivemar, José Rubén. Ibidem, p.273

la lista deberá ser entregada al presidente del Tribunal Superior de Justicia, para que éste tire oficio al designado haciéndole saber que debe aceptar el patrocinio en forma gratuita, salvo el caso de excepción de impedimento que deberá ser justificado adecuadamente.

Se dividirá el importe de sus honorarios, y su importe se gestionará que sea deducido de los impuestos que deba pagar."(350)

En la reunión regional celebrada en la Ciudad de Guadalajara, los procuradores de varios Estados colindantes expresaron las conclusiones obtenidas.

El de Michoacán, expuso las proposiciones, en las que se establece la situación de la legislación o del problema. Por ello sólo se expondrán las proposiciones relativas a la administración de Justicia: "Que la Procuraduría General de la República, como asesora jurídica del Ejecutivo Federal, emprenda una cuidadosa revisión de las garantías constitucionales para adecuarlas a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos fundamentales, convocando a un foro de especialización a juristas eminentes en materia internacional y constitucional.

Que mediante las reformas constitucional y legal correspondientes se establezca que una sentencia de amparo que declara la inconstitucionalidad de una ley no sólo beneficie al quejoso, sino que tenga alcances de declaración general de inconstitucionalidad, la cual sería de la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para lograr una efectiva procuración y administración de justicia se considera necesario que se establezca un programa permanente de capacitación de servidores públicos encargados de procurar y administrar justicia y que se les dote de remuneraciones justas.

Que el Plan Nacional de Desarrollo se considere como necesidad prioritaria al dotar a los órganos que forman el sistema de procuración y administración de justicia en el fuero común con los recursos humanos, materiales y financieros que requieran para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Que mediante las reformas constitucional y legal pertinentes, el nombramiento de ministros, magistrados y jueces federales, magistrados y jueces del fuero común, se realice por un ministerio de justicia o el pleno de magistrados. Según el caso, previa selección y examen riguroso de los candidatos, y que se cuente con la aprobación del Senado en el fuero federal y de la legislatura local en los estados, representaciones populares que tendrán derecho de veto, o bien que para el fuero federal los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sean hechos por el Senado de la República o la Comisión Permanente, a propuesta de las asociaciones de abogados legalmente constituidas y registradas; las escuelas y facultades de derecho del país.

Reformar el artículo 94 constitucional en los siguientes términos: que las sesiones del pleno y de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tribunales colegiados de circuito sean siempre públicas, con audiencia de las partes, y.

por excepción, secretas, en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público que también señalará la ley de la materia.

Que mediante la celebración de convenios, el gobierno federal apoye a los gobiernos de los estados dotándoles de mayores y mejores recursos materiales y financieros que permitan a los cuerpos de policía lograr una adecuada selección y profesionalización del personal, remuneración salarial decorosa, estabilidad y ascenso en el trabajo y una permanente participación ciudadana para asegurar la paz y la tranquilidad en las ciudades y en el campo."(351)

El procurador de Zacatecas expuso los resultados de los foros estatales: "I. Que el ministerio Público Federal cumpla con lo preceptuado en el artículo 113 de la Ley de Amparo en relación al cumplimiento de las sentencias de amparo.

II. Modificación al artículo 182 del Código de Procedimientos Civiles de Zacatecas, encaminada a que la caducidad de la instancia sea de un año y se propone la creación del Instituto de Capacitación Jurisdiccional.

III. Que se modifique el actual procedimiento para el nombramiento de jueces y magistrados y que sea el Poder Judicial quien haga tales designaciones.

IV. Que a los menores infractores no se les prive de las garantías constitucionales a las que tienen derecho, en virtud de que el actual procedimiento de los consejos tutelares no corrige, protege ni tutela."(352)

(351) Color Romero, Ricardo. *Ibidem*. pp. 296-298
(352) De León Sánchez, Pedro. *Ibidem*. pp. 310-311.

El procurador de Nayarit, después de hacer algunas consideraciones preliminares, presentó las conclusiones de las ponencias planteadas en los foros, que se vinculan con la administración de justicia. Estas son: "Primero. Se deben implementar los programas tendientes a las reformas de las leyes respectivas, previos estudios minuciosos de los problemas que enfrenta la administración de justicia, unificando criterios interpretativos de las leyes, así como los relativos a la rehabilitación y readaptación de los delincuentes a la sociedad, quienes deben sentirse parte integrante de la misma y no marginados de ella.

Segundo. Llevar a cabo programas de capacitación de los agentes de las policías estatal y municipal y de reordenación del sistema de percepciones y estímulos al personal de la policía judicial, y de este modo evitar la corrupción.

Tercero. Se propone la creación de agencias del Ministerio Público Federal, así como un juzgado de distrito, un tribunal colegiado y un tribunal unitario de circuito; con estos últimos se cumpliría un reclamo popular de la administración de justicia, ya que por una parte, y de acuerdo al número de asuntos que se tramita actualmente en el único juzgado de distrito, el cual es del conocimiento general tiene una doble función, que es la tramitación de los juicios ordinarios en materia federal, y por la otra tomando en cuenta que el estado se encuentra en una confluencia entre los tribunales colegiados que funcionan tanto en Guadalajara, como en Mazatlán, tendría como resultado una disminución en la carga de trabajo en el circuito

correspondiente, asimismo, le resultaría un considerable ahorro a las partes procesales en los juicios de su competencia, ya que en su inmensa mayoría son de escasos recursos, como es el caso de los campesinos.

Cuarto. También se considera conveniente la reordenación jurídica, tendiente a la subordinación legal de los agentes de la policía judicial al mando del Ministerio Público, en virtud de que la institución del Ministerio Público como órgano técnico jurídico tiene la obligación de dirigir y vigilar las actuaciones de la mencionada corporación y adecuarla al marco constitucional señalado en los artículos 31 y 102 de nuestra Carta Magna."(353)

Como complemento a esas conclusiones, la Procuraduría General de Justicia de Nayarit hizo tres proposiciones concretas: "Primera. La creación de una nueva agencia del Ministerio Público con residencia en la ciudad de Tepic, Nayarit.

Segunda. La creación de un nuevo juzgado de distrito en dicha ciudad capital.

Tercera. La creación de un Tribunal Colegiado y/o Unitario de Circuito, con sede en la ciudad de Tepic, Nayarit."(354)

Asimismo, como complemento de las conclusiones enunciadas, hizo dos proposiciones para someter a la policía judicial al mando del Ministerio Público: "Dentro de la política de modernización emprendida por el gobierno federal cabe proponer como una medida para resolver en forma clara y precisa la subordinación jurídica de los elementos integrantes de las corporaciones policíacas como órganos auxiliares del Ministerio (353) Otilia Ramírez, Juan Manuel. *Ibidem*. p. 319

(354) *Ibidem*. pp.319-322

Público, que dicha subordinación a la institución mencionada se maneje a través de la Dirección de Averiguaciones Previas con el fin de evitar la actuación prepotente y unilateral de dicha corporación, haciendo respetar las garantías individuales con lo que seguramente habrá de conseguirse una mayor confianza del ciudadano en las autoridades encargadas de darle seguridad en su persona, por lo que respecta a la función investigadora de la policía judicial. De igual manera deberá existir subordinación a través de la Dirección de Control de Procesos por lo que respecta a las ordenes de aprehensión dictadas por los jueces durante el proceso, evitando la anarquía y agilización de las ordenes de aprehensión que se turnen.

Se propone la desconcentración de la Dirección de la Policía Judicial en dos subdirecciones, de las cuales una de ellas estaría adscrita a la Dirección de Averiguaciones Previas, única y exclusivamente, mientras la otra subdirección estaría bajo la supervisión de la Dirección de Control de Procesos y de esta manera se cubrirían dos funciones esenciales de la policía judicial, la que corresponde a la investigación de los delitos, y por otra parte la función de ejecución de las ordenes de aprehensión siempre bajo el mando inmediato del Ministerio Público, a través de las dos direcciones antes mencionadas.

Para lograr esa finalidad, se deberán reformar todas las legislaciones estatales que no tengan clara y precisamente especificada esta subordinación jurídica y de esta manera dirigir y vigilar las actuaciones de los agentes de la policía judicial para adecuarlas al marco constitucional." (355)

(355) Ibidem. pp. 323-324.

El procurador de Colima expuso con una numeración progresiva las conclusiones de los foros organizados. Por ello las del rubro de administración de justicia se inician a partir del número 12, examinémoslas: "12. Para que la justicia sea integral, se propone que consideren los siguientes objetivos: ampliar la cobertura de instancias de justicia federal en el territorio nacional; optimizar la colaboración recíproca entre los estados de la Federación para el establecimiento de una justicia simultánea y unificada en acciones y criterios; iniciar una revolución jurídica, en que los ciudadanos conozcan de hecho la ley y aprecien el beneficio de su observancia; brindar al ofendido de un delito más garantías constitucionales.

13. Que la justicia sea aplicada con honestidad, con profesionalismo, con seguridad, con desinterés, en forma rápida y expedita; pero fundamentalmente con un alto sentido de responsabilidad, por cierto, ajeno a quienes acostumbran a hacer malabarrismos con la justicia y con la libertad del hombre, siendo esta última uno de los derechos más sagrados de toda la humanidad.

14. Que se respete más el Estado de Derecho, como condición de existencia del Estado, que cada autoridad se apegue estrictamente a su competencia con el fin de evitar arbitrariedades en perjuicio del pueblo, el que es precisamente uno de los elementos constitutivos del mismo estado.

15. Que para lograr una justicia más ágil, pronta, expedita y segura, se tomen en cuenta los siguientes puntos: que se lleve a cabo la especialización de la jurisdicción y se instituya la

carrera judicial, sobre todo en los estados de la República en donde no existe ésta; que se establezcan institutos de capacitación judicial; que se cree una oficina especializada para el manejo de los valores consignados al Poder Judicial y que se generalicen los sistemas computacionales como una herramienta útil al servicio de la administración de justicia.

16. Que en la administración de justicia se apliquen las siguientes normas: ausencia de consignas que distorsionen la aplicación de la ley; que se eliminen en forma total los malos tratos como medio para obtener confesiones; que se aplique la ley sin distinción; que exista intercambio de experiencias entre agentes del Ministerio Público; que se eviten los clásicos "sabadazos" en las detenciones, estableciendo guardias permanentes en el Ministerio Público.

17. Que no se encasille a los jueces de distrito al ámbito espacial de una entidad federativa y se les extienda su jurisdicción a municipalidades vecinas de estados contiguos a la entidad en que reside el juez, considerando características de orden socioeconómico.

18. Que se cree un juzgado de distrito en Manzanillo."(356)

Por su parte, el procurador de Aguascalientes expuso las siguientes conclusiones: "1. Modernización de la administración de justicia, basada principalmente en la dignificación de las instituciones sociales, el equilibrio de poderes, especialmente el arraigo del Poder Legislativo en la sociedad y una mayor autoridad moral y credibilidad del Poder Judicial, esto último dándole autonomía presupuestaria que debe ser consagrada en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (356) Magallón Arceo, Jesús. Ibidem. pp. 327-328

Constitución.

2. Se propone la creación de un organismo que tenga como finalidad escoger a los candidatos idóneos para ocupar los cargos de ministros de la Suprema Corte de Justicia y de entre ellos pueda elegir el Presidente de la República y se siga el trámite respectivo; se especialice y actualice a los demás funcionarios del Poder Judicial, se aumente el número de juzgados y se procure la uniformidad de criterios entre los jueces, debiendo ser éstos personas de probada experiencia e intachable reputación.
3. Se propone la creación de una agrupación de abogados que velen porque sus miembros ejerzan dignamente la profesión y no excluya de la misma a quienes no lo hagan.
- 4.-Se propone el fortalecimiento del sistema de libertades y protección de los derechos humanos, el perfeccionamiento del Estado de Derecho, evitando reformas a la Constitución que rebasen los principios jurídicos establecidos por el Constituyente de 1917, la modernización del ámbito laboral, tanto en su actividad como en sus objetivos, sistemas, criterios y métodos, adecuando la legislación laboral y su aplicación a las circunstancias actuales aunque sin restringir su carácter tutelar de los trabajadores; impulsar la mística nacional de superación, laboriosidad y productividad.
5. Se propone que sea reformada la legislación de amparo a efecto de que una vez hecha la declaración de inconstitucionalidad de una ley o precepto a petición de parte agraviada, no sólo beneficie al quejoso sino que provoque automáticamente la suspensión de la ley o precepto y se notifique al ejecutivo para

que no la aplique así como al legislativo para que en su oportunidad modifique la ley."(357)

Del Estado de Guanajuato, estas fueron las conclusiones sobre la administración de justicia: "A fin de evitar ociosas dilaciones procesales, se propone reformar las leyes penales respectivas en el sentido siguiente:

Que el perdón sea procedente durante el proceso o después de concluido.

Que el trámite y las resoluciones relativas a las cuestiones contenidas en el punto anterior correspondan a la autoridad judicial que conozca o haya conocido del proceso.

Que se señalen plazos perentorios para el ofrecimiento y desahogo de las pruebas en materia penal con su correspondiente preclusión.

Que tales plazos se fijen respetando el que la Constitución General de la República establece para la conclusión del proceso.

Que la preclusión probatoria no impida la práctica de careos constitucionales.

Que la reparación del daño como pena pública y general para todos los delitos sea fijada en términos de salario mínimo vigente al momento en que sea cubierta.

Es preciso y constituye clamor popular acabar con extrema dilación en el trámite y resolución de los procesos civiles y penales. Con ese objetivo resulta imprescindible destacar la carencia que los juzgados padecen de personal propio para auxilio material y técnico.

Es urgente asignar al Poder Judicial el número necesario de

(357) Ballenteros Guerra, Guillermo. Ibidem. p.322

oficiales judiciales que cuenten con los elementos materiales suficientes para que puedan realizar citaciones, notificaciones y demás diligencias en forma pronta, válida y eficaz.

Es indispensable instituir un cuerpo pericial judicial que pueda satisfacer los requerimientos más elementales y frecuentes en la práctica, cuya honorabilidad e independencia de las partes en conflicto garanticen los mínimos de equidad a que obliga un Estado de Derecho.

Los costos excesivos del proceso moderno, la lentitud intrínseca del procedimiento, la complejidad técnica natural de los conflictos, entre otros, determinan la imposibilidad fáctica para grandes sectores de la población de acudir de manera real ante los tribunales a exigir sus derechos y a que se les imparta justicia como respuesta a esta problemática; se propone establecer por parte del estado la asistencia jurídico social, desvinculándola del viejo esquema conceptual fijado en la pobreza.

La seguridad pública es la base fundamental del desarrollo como elemento de la infraestructura económica. Esa seguridad es la posesión y disfrute de los derechos, que sólo se logra mediante la recta aplicación de la ley y a través de una eficiente administración de justicia; ésta es, en consecuencia, elemento fundamental del desarrollo económico y, por ende, lo que se destine a su funcionamiento no es un gasto, sino una inversión, quizás la más productiva de todas.

De lo anterior se desprende que de muy poco sirve crear

juicios sumarios, esto es, figuras procesales de muy breve tramitación, acortando los términos, ni en la práctica dichos plazos no se acatan, ni van a acatarse, la solución es dotar al Poder Judicial de recursos realmente adecuados a la altísima función pública que desempeña." (358)

Sin dividir el resultado de los foros por tomas, el procurador de Jalisco expuso de manera general las conclusiones, por lo que es necesario retomar algunas de las ideas que se aprecien vinculadas a la administración de justicia. Entre ellas podemos resaltar las siguientes: "...la coordinación efectiva de todas las dependencias del poder público involucradas en la administración de justicia; la definición clara y precisa de los ámbitos de competencia de la función jurisdiccional y de las corporaciones policíacas. En materia de amparo, se manifestó la preocupación de modificar y adicionar la ley de la materia, para facultar al juzgador a recabar de oficio todos aquellos elementos de convicción que le permitan dictar sentencias justas y apegadas al Derecho. Se abogó por mayores y mejores garantías en beneficio del procesado mediante modificaciones a diversos artículos del enjuiciamiento penal, tanto federal como local...Mención especial se hizo de la irritación social, causada en la procuración y administración de la justicia, por la dilación intencionada de trámites diversos, por el rezago judicial, por la venta de la justicia, por la corrupción, por la entrega y recepción de dádivas y gratificaciones, y por otras lacras y vicios que se advierten en la práctica y ejercicio de la judicatura

Por último, se propuso, con suma vehemencia, que en la -----
(358) Hernández García, Antonio. Ibidem. pp. 346-347

investigación y persecución del delito, y en el aseguramiento de bienes y prontos delincuentes, sean exclusivamente, con exclusión del ejército y de las fuerzas armadas, el Ministerio Público y la policía judicial, las únicas autoridades que intervengan en dichos actos."(359)

En la reunión regional que se celebró en Villahermosa, Tabasco, las declaraciones de los procuradores sobre la administración de justicia las encontramos a continuación. De Veracruz, el procurador dijo enunciatamente: "Se propone la descentralización de la procuración e impartición de justicia y se recomienda una mayor especialización de sus encargados de su aplicación.

Al mismo tiempo se sugieren una etapa conciliatoria en materia civil y penal; y en materia agraria la creación de tribunales agrarios."(360)

También el procurador de Oaxaca fue muy sintético en sus proposiciones que enumeró de acuerdo a cada uno de los temas de la consulta. Acerca del de nuestro interés dijo: "Sobra administración de justicia se debe preservar la división de poderes para actuar con la libertad que a cada uno le corresponde; que exista la obligación del examen de oposición para ocupar cargos de jueces y magistrados, procurando hacer las selecciones de secretario, proyectista y actuarios; que se recupere la exigencia de los atributos salariales de manera remunerada a los funcionarios, para que tengan una vida digna y decorosa, como son los principios de la Constitución General de

(359) Reyes Robles, Guillermo. Ibidem, pp. 359 y 362
(360) Gallegos Vizcarro, Rubén. Ibidem, p. 360

la República."(361)

El procurador de Campeche hizo su exposición describiendo los títulos de las ponencias y los nombres y adscripción institucional de los sustentantes. En seguida, enumeró progresivamente las conclusiones, de las cuales se pueden desprender las siguientes sobre administración de justicia: "4. Actualizar y agilizar los métodos y sistemas de la actual administración de justicia adaptándolos de manera menos teórica a las necesidades reales de la nación.

5. Pugnar por la profesionalización de la carrera judicial para el logro de una judicatura de verdaderos conocimientos especializados."(362)

En la exposición de la procuradora de Yucatán, no se hace referencia al rubro de administración de justicia, por lo que, sólo se pueden desprender algunas opiniones que se encuentran en los otros rubros como en el referente a la justicia penal, donde se dice: "Implantación de un programa estatal de colaboración comunitaria, coordinación interinstitucional, sistema de selección, capacitación y especialización del personal que participa en la impartición y procuración de justicia."(363)

Lo mismo hizo el procurador de Quintana Roo, quien expuso una serie de sugerencias entre las que destacan las siguientes: "Modificar el artículo 21 constitucional en relación al término de policía judicial, pues la función de este servidor es sustancialmente de investigación, proponiendo el término de

(361) Trinidad Gutiérrez, Gilberto. Ibidem. p. 391.

(362) Minet Ortiz, Manuel Humberto. Ibidem. p. 399.

(363) Cortés Ortega, Lilia Aurora. Ibidem. p. 403.

policía investigador. Anexar en este mismo artículo el término de servicios periciales, en razón a su función de auxilio técnico al Ministerio Público y jueces por lo cual el artículo 21 quedaría redactado de la siguiente manera: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, policía investigadora y a los servicios periciales, quedando estos dos últimos bajo la autoridad y mando inmediato del primero.

Modificar el artículo 16 Constitucional a fin de establecer un término máximo de 24 horas para que el Ministerio Público consigne a un detenido ante un juez o lo libere, si tal consignación no procede...

A través del fondo editorial del gobierno estatal publicar y difundir los códigos y leyes vigentes, así como folletos de orientación a la ciudadanía en asuntos jurídicos, buscando erradicar el desconocimiento de sus derechos y obligaciones...

Promover la integración de los derechos fundamentales del hombre en los libros de texto de educación primaria, como un conocimiento básico en la formación de infantes...

Establecer medidas para que los servidores públicos ajenos a los procedimientos civiles y penales se abstengan de intervenir en ellos, alterándolos.

Profesionalizar los cuerpos policiales mediante una escuela o colegio de policía y proporcionándole los satisfactores morales y materiales necesarios. "(364)

De Chiapas el procurador, siguiendo los lineamientos establecidos se refirió a las conclusiones sobre administración

(364) Amaro Santana, Felipe. Ibidem, pp. 407-409.

de justicia; destacando que: "El Estado tiene como uno de sus fines establecer un orden político que conlleve al fortalecimiento de la vida social a través, entre otros, de los aspectos siguientes: la seguridad jurídica, la libertad y la justicia.

Que es importante que los recursos humanos de la administración de justicia se fortalezcan con un desarrollo integral y preparación del aspirante a la judicatura y que se tome en consideración la comprobada honorabilidad y moralidad.

Que es importante que se esté en actitud permanente de adecuación y actualización del sistema jurídico y que debe existir una absoluta coordinación entre la prevención del delito, la procuración y la administración de justicia y la readaptación social.

Para establecer la inamovilidad del personal judicial deberán establecerse previamente los procedimientos de selección, capacitación y evaluación.

Deberá llevarse a cabo una revisión exhaustiva del marco jurídico para que las leyes sean sencillas, accesibles y acorde con las características del entorno social al que van a regular. Deberán ser ampliamente difundidas en el idioma o dialectos de los habitantes del país o de los estados, según el caso.

Es necesaria la creación, a nivel estatal y regional, de centros de actualización y desarrollo profesional del personal de los poderes estatales judicial, ejecutivo, legislativo y de los municipios.

La autonomía financiera del Poder Judicial es elemento

fundamental para la adecuada impartición de la justicia; los órganos responsables de ella deberán contar con los recursos económicos suficientes para que los funcionarios respectivos gocen de la seguridad económica que les permita el desempeño honesto y digno.

El problema de la impartición de justicia a la población indígena debe ser estudiado con mayor profundidad. Debe contemplar el trato desigual a los desiguales, la ampliación del arbitrio judicial para que el Ministerio Público y el Juzgador consideren en su decisión las tradiciones culturales de las etnias. Los indígenas que no dominan el español deberán ser asistidos en todos los trámites que requieran la atención de sus asuntos judiciales y administrativos."(365)

Finalmente, el procurador de Tabasco, anfitrión de la reunión regional, fué muy escueto en sus planteamientos sobre el tema, ya que ahí dijo una paráfrasis: "que nada hay que enseñe más en la vida que saber oír la opinión ajena"(366), lo cual fué el corolario de las conclusiones de los otros temas.

En torno a las mesas de trabajo realizadas en el Distrito Federal, el grupo abocado a la administración de justicia, de cuya titularidad no se responsabiliza a nadie en particular, expuso las siguientes conclusiones:

"Primera. En la estructura de nuestras normas jurídicas deben prevalecer los principios de la justicia social, para que las instituciones políticas, económicas, sociales y jurídicas sean congruentes con el Estado de Derecho en el que deseamos vivir y

(365) Arias Zebadua, Jorge L. Ibidem, pp. 413-414

(366) Melo Abarrategui, Armando. Ibidem, p. 420

desarrollarnos los mexicanos.

El cuerpo jurídico debe convertirse en una de las palancas más poderosas del cambio social.

Segunda. Se debe intensificar la enseñanza de la ética profesional en el ámbito de las universidades, fuente de los futuros juristas que se encargarán de procurar y administrar justicia como servidores públicos.

Tercera. Se insiste en la necesidad de que los magistrados, jueces y ministerios públicos sean de carrera, no improvisados que obtengan sus cargos por azar o amiguismo.

La carrera judicial hará de estos servidores públicos maestros en el conocimiento y uso de las reglas de la equidad, que no es sino la adecuación de la justicia al caso concreto sometido a la consideración.

Cuarta. Es impostergable erradicar el burocratismo y la corrupción del campo de la justicia, para darla al pueblo en forma pronta y expedita.

Quinta. Para que exista una correcta impartición de la justicia hay que dar un trato igual a todos los ciudadanos; y asegurar que quienes lo necesitan tengan asesoría y defensa jurídica gratuita y oportuna.

Se sugieren reformas en lo conducente a la ley de defensoría de oficio en el Distrito Federal.

Sexta. Conviene prestar más atención y dotar con los elementos materiales necesarios y suficientes a la llamada justicia de barandilla, así como revisar los criterios de selección de los jueces calificadoros, secretarios y alcaldes para elegir a los

más aptos.

Lo anterior por ser estos servidores el primer contacto que tiene el ciudadano con la administración de justicia. Dada la naturaleza de los asuntos de su competencia, relacionados con actos que cotidianamente realizamos en nuestra ciudad.

Se sugieren reformas en lo conducente a la ley sobre justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno y a su reglamento.

Séptima. Se considera oportuna la reforma a los artículos 21 y 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a efecto de ampliar y precisar la competencia de sus salas.

Estas reformas se refieren concretamente a que se conozcan también de actos provenientes de entidades descentralizadas locales cuando invadan la esfera jurídica de los particulares, afectando sus derechos con resoluciones imperativas y unilaterales, así como para que se precise el cumplimiento de sus resoluciones, pudiendo incluso turnar a la Contraloría del Distrito Federal, en términos de lo que señala la Ley de Responsabilidad, los casos de servidores públicos reuñentes en acatar sus determinaciones.

Octava. Por razones de justicia elemental cabría abocarse a las reformas y adiciones que fueran necesarias en los ordenamientos legales, para proteger a los menores y minusválidos cuando intervengan, sea cual fuere su condición procesal, en procedimientos relacionados con la administración y procuración de justicia.

Novena. Se debe dar un tratamiento especial a los sujetos

pasivos de los delitos sexuales. Igualmente se recomienda la creación de una institución que vele por la defensa de los intereses de las mujeres, haciendo posible, de esta manera, su total integración al desarrollo nacional."(367)

Para concluir ese largo proceso, los coordinadores de cada uno de los temas hicieron el resumen general. En lo que se refiere a la administración de justicia, se priorizaron las propuestas siguientes: "...en primer término, es posible establecer como cuestiones en las cuales se advierte un consenso en los participantes de los diversos foros, las siguientes señaladas de manera esquemática:

- a) Fortalecimiento de la tendencia que se advierte en los últimos años respecto a la especialización y descentralización de los organismos judiciales del país, señalándose la urgencia de incrementar el número de juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito en varias entidades federativas.
- b) Desarrollo de los instrumentos de selección y preparación de los funcionarios judiciales, de acuerdo con los principios esenciales introducidos en las reformas a los artículos 116 y 73, fracción VI, base 5a, de la Constitución Federal, especialmente por conducto del establecimiento de una verdadera carrera judicial y la creación de nuevos Centros o Institutos de Capacitación Judicial, siguiendo el ejemplo de los que ya existen en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales Superiores del Distrito Federal y de los estados de Jalisco, Michoacán y Sinaloa.

c) Fortalecimiento de la independencia e imparcialidad de los tribunales, tanto locales como federales, y para lograrlo, además de la profesionalización de sus integrantes, se formularon diversas proposiciones a fin de desarrollar los lineamientos establecidos por los mencionados preceptos constitucionales. Entre ellas, lograr la independencia financiera del Poder Judicial, que incluye el manejo autónomo de su presupuesto y la creación de un fondo auxiliar con recursos extraordinarios; el establecimiento efectivo de la inamovilidad de los jueces y magistrados de las entidades federativas, ya establecido en los propios preceptos constitucionales, así como el reforzamiento del control de la vigilancia de las actividades judiciales, por conducto de visitas, inspecciones permanentes y aplicación de las leyes de responsabilidad.

d) Transformación del anacrónico sistema de las defensorías de oficio por organismos de aseguramiento jurídico para las personas de escasos o insuficientes recursos, a fin de lograr el verdadero acceso a la justicia para todos los gobernados, que en la actualidad todavía se encuentra restringido.

e) Una verdadera reforma procesal, que ya se ha iniciado en algunos aspectos, y que signifique la modernización de los diversos códigos y leyes procesales a fin de simplificar y abreviar procedimientos judiciales.

En segundo lugar, merecen destacarse algunas propuestas que, si bien no tienen el carácter de generalidad de las anteriores, deben ser dignas de tomarse en consideración:

a) Cumplimiento de los diversos pactos internacionales, sobre derechos humanos ratificados por el gobierno mexicano y aprobados

por el Senado Federal en mayo de 1981, en cuanto a sus aspectos procesales.

- b) Introducción a los efectos generales de las sentencias de amparo que declaren la inconstitucionalidad de las reformas legislativas.
- c) Perfeccionamiento del sistema de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, sin modificar las disposiciones constitucionales relativas.
- d) Establecimiento de salas regionales en los Tribunales Superiores de las entidades federativas, para lograr una mayor descentralización judicial.
- e) Coordinación de los tribunales con las escuelas y facultades de derecho respectivas, a fin de lograr una mejor preparación y colaboración de los estudiantes en las actividades judiciales."(368)

Lo hasta aquí expuesto no es mas que una muestra de la riqueza de las proposiciones que existen para modernizar la administración de justicia. Pero, si vemos con detenimiento la diversidad de las ideas, estas se orientan, principalmente, a la modificación de los mecanismos y estructuras internas propias de ese proceso administrativo y, como sabemos, su aplicación requiere de una mayor conciencia de la sociedad para participar en el establecimiento de un Estado de Derecho que permita superar los ya anquilosados vicios aquí referidos para transformarse. Por ello, hemos considerado indispensable plantear otras alternativas complementarias a las ya expuestas hasta este momento. Examinaremos estas alternativas en los siguientes apartados.

(368) Fix-Zamudio, Hector. Ibidem, pp. 462-464.

6.3 Formas posibles de modificación de la administración de justicia.

Si bien la modernización de una sociedad requiere, por un lado, de una dinámica de la productividad económica con miras a la transformación de los insumos necesarios para la población que tengan precio y calidad adecuados lo que implica conflicto y competencia y, por el otro, del ejercicio de las facultades racionales racionalidades que, dentro de ese complejo social, no son homogéneas pero no por ello impiden que se obtenga el consenso social para lograr metas comunes.

Ante esa dicotomía hay un eje unificador: ambos elementos son permeados y mediados por el agente que propende al equilibrio social, la justicia.

Pero, como vimos, la justicia pierde su carácter ecuánime cuando los servidores públicos en vez de colaborar en el mantenimiento del equilibrio social operan fuera de los términos que marca la legislación vigente y se sirven y/o abusan de la ingenuidad o ignorancia del público para omitir alevosamente un trámite que debería ser de su competencia laboral y profesional.

Dentro de esos términos se diluye la función de la justicia para ser la que determine cuál es el justo medio adecuado en la regulación de la interacción social, pues toma partido en favor de alguno de los contendientes. Esto impide que los integrantes de la sociedad tengan confianza en las acciones y decisiones de los encargados de administrar la justicia y así estos no sólo pierden credibilidad sino también su razón de ser.

Es por ello que, ante los vicios arraigados, se tienen que

bucar las alternativas que permitan transitar de estas condiciones, que parecen propias de un Estado de Naturaleza, a una sociedad basada en el derecho, cuyas normas vigentes son adecuadas pero inaplicables por lo anteriormente mencionado.

Cierto es que el gobierno de la República ha promovido algunas medidas para revertir la situación, entre las que se pueden destacar la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta ha actuado con diligencia y equanimidad en las labores de su competencia; entre sus actividades están las disposiciones de que se retiren de las carreteras del país lo retenes de la Policía Judicial Federal, la instrucción de la Procuraduría del Distrito Federal a los agentes del Ministerio Público para que no se conzigue a ningún detenido basado en la declaración ministerial, al ésta no está avalada por pruebas adicionales, además de la indicación de que ningún interrogatorio hecho ante la Policía Judicial sea tomado como confesión por el riesgo que implica el que haya sido obtenida mediante coacción física o moral y, en caso de que ello suceda, se tomen las medidas consecuentes. También se pueden destacar las iniciativas de algunos gobiernos de los Estados de la República, como los de Aguascalientes y Morelos, en los que se han designado procuradores y comisiones que reciben quejas por los abusos de las autoridades competentes.

No obstante estos ejemplos de las diversas medidas aplicadas, se ha reconocido la dificultad de que se eliminen las prácticas viciadas, ya que ello es parte de un proceso todavía más profundo y complejo. Esto no ha llevado la posibilidad de hacer búsquedas

imaginativas que ayuden a la aceleración del tránsito hacia una sociedad basada en el Derecho.

En esa búsqueda se ha reflexionado sobre algunas alternativas que, además de no violentar la estructura jurídica vigente, pueden permitir crear la conciencia en la sociedad del valor que tiene el ser partícipe de un contemplado que se rige por un Estado de Derecho, y coadyuvar en su consolidación. Para ello, es necesario que la misma sociedad se comprometa en el proceso.

Entre esas reflexiones se ha considerado la posibilidad y potencialidad que tiene la capacitación del ciudadano para que, por los medios masivos de difusión, conozca sus derechos y pueda hacer una defensa de ellos ante la prerrogativa de algunas autoridades que abusen de su posición.

Otra posibilidad se encuentra en la incorporación de los conceptos más elementales sobre las normas que rigen a la sociedad mexicana en los planes de estudio de los diversos niveles educativos.

También, por la incidencia que tienen las diversas manifestaciones artísticas en la conciencia social, se piensa en la proposición de incluir en obras teatrales, literarias y cinematográficas, mensajes que instruyan acerca de los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Pero además de su defensa ante autoridades judiciales que no respeten la legislación, se debe tomar en cuenta la difusión de las disposiciones jurídicas que permitan a los ciudadanos defenderse de los medios de comunicación que difamen su imagen públicamente.

La aplicación de las proposiciones enunciadas, no es fácil,

o que son muchos los intereses y los deseos de cada uno de escritores y autores. No obstante, si se difunde la situación para la toma de conciencia de que la situación que a en la actualidad es una situación que incomoda a todos los granes de la sociedad, se vuelve necesaria su participación que se tramite hacia un Estado de Derecho que permita la sión de toda la sociedad.

obre cada una de estas consideraciones haremos una breve sición y una proposición alternativa.

1. Difusión de disposiciones jurídicas para la capacitación ciudadano mediante el uso de los medios masivos de nicación para la defensa de sus derechos, incluso ante los nos medios de comunicación que, sin presentar pruebas, difamen imagen públicamente.

Toda proposición tiene que llevar, dentro de sí misma, la erminación del alcance de sus enunciados. Por ello, al erirnos a la capacitación, se está pensando en habilitar a o ciudadano para que adquiriera la aptitud de defender sus echos mediante el conocimiento básico de los procedimientos re la instancia a la que deba remitirse, en caso de requerir participación de algún área de la administración de justicia a la solución de su diferendo. Esto no significa, obviamente, todo ciudadano se va a convertir en un abogado para tramitar asuntos, sino que podrá contar con la orientación adecuada a que sepa en que área de competencia de la administración de

Justicia puede ser tramitada su querrela.

Pero una capacitación no es un proceso simple. Por el contrario: implica una gran cantidad de tiempo, insistencia e incidencia para que se vaya capacitando paulatinamente al ciudadano.

Es por ello que se pensó en la utilización de los medios de comunicación masiva, ya que dependiendo de la situación geográfica y/o social del individuo, algunos de ellos podrán penetrar hasta el sitio donde se ubica el ciudadano.

Cabe recordar que la comunicación masiva es aquella que se dirige a un público vasto, heterogéneo y anónimo a través de medios técnicos de transmisión de símbolos, sonido e imagen que pueden tener un impacto en la estructura y los procesos sociales, así como efectos psicológicos tanto colectivos como individuales. Y, por el alcance que tienen dichos medios, puede suceder que además de servir de canales de comunicación, quienes los utilizan aprovechen su uso para difamar públicamente la imagen de alguna persona. Es por ello que también dentro de la capacitación debe incluirse la defensa del ciudadano ante ese supuesto.

Pero esta expresión simplificada tiene tras de sí un conjunto de componentes, según lo describe Ruteinou, que durante el proceso de la difusión colectiva emisor discurso-receptor se pueden considerar de tres maneras, cada una correspondiendo a su momento del proceso:

"A. Los emisores, las fuentes de producción de sentido o el circuito cultural en perspectiva amplia. Tanto a nivel infraestructural como a nivel superestructural deben ser comprendidos y abordados como entidades productivas, a partir de

cuya actividad, se manifiesta e imprimen masivamente diversos caracteres de clase, distintas visiones del mundo y de la sociedad, y múltiples posiciones ante el sistema según sean los diferentes tipos de clases y fracciones de clases que participan en su dirección. Dentro de esta constelación de expresiones sociales, predomina la tendencia hegemónica de la clase en el poder, que subordina y alinea a las manifestaciones restantes bajo el eje de su proyecto de dominación.

Ello quiere decir, que los aparatos productores del consenso colectivo, son el soporte de un conjunto de mensajes implícitos y estructurados, que son la expresión del sistema de valores de una clase social, y que dan origen a comportamientos prescritos frente a tal o cual problema social...

B. El discurso debe ser concebido como la materialidad simbólico cultural a través de la cual se transporta o inculca las diversas concepciones de la realidad, propias de las diversas clases y fracciones de clases que participan en el proceso de producción cultural. Concepciones que no están desvinculadas de las necesidades de la base material que da vida a cada estrato social. Por consiguiente, la producción, transmisión e inculcación discursiva de los medios de comunicación de masas y del circuito cultural en general, quedan sobredeterminadas por las condiciones de existencia y reproducción del emisor, las cuales, a su vez están sobredeterminadas por las condiciones de existencia y reproducción de la formación social.

Esto representa que la producción discursiva que generan y transmiten los medios de difusión de masas, no es una simple

expresión caprichosa o voluntaria de sus emisoras que sólo provoca las consecuencias, tan difundidas, de divertir, entretener y educar al público consumidor. Desempeña la función de vincular el campo de conciencia de los agentes sociales con la dinámica que mueve el empleo de los medios: las necesidades de existencia y reproducción del capital...

C. El receptor, es necesario abordarlo como una multiplicidad de sectores sociales que, insertados como productores o agentes sociales con tareas fundamentales para la existencia y reproducción de la estructura capitalista, desarrollan la totalidad de funciones que se operan al interior de la formación social, y leen y decodifican de infinitas maneras, según sean las condiciones heterogéneas que los determinan, la producción cultural que reciben.

Por tanto, en primer término, el receptor no debe ser concebido como una masa homogénea, indiferenciada y compacta de individuos... Hay que aceptar, que en una formación social, especialmente en las formaciones latinoamericanas, existen tantos receptores diversos, heterogéneos y disímiles, como existen tantas distintas condiciones y grados de situaciones económicas, políticas, culturales, sociales, históricas, étnicas, raciales, ecológicas, religiosas, materiales, etcétera, que determinan las situaciones de existencia de los hombres...

En segundo término, el receptor no debe ser comprendido como un auditorio aislado y desvinculado del conjunto de relaciones sociales que se entablan al interior y exterior del sistema social...

Y en tercer término, es indispensable reconocer que los

receptores no leen o decodifican la producción discursiva de los medios de idéntica manera, sino de forma singular y propia, según son sus situaciones históricas, antropológicas, religiosas, económicas, familiares, políticas, culturales, ecológicas, materiales, regionales, étnicas, raciales, productivas, etcétera que los determinan como agentes sociales. En consecuencia, la apropiación del sentido de la producción discursiva, se realiza de infinitas maneras, según sean las condiciones que determinan la recepción."(369)

Ante visto, el autor señala que, en la sociedad, los componentes de este proceso de la difusión masiva, donde se conjugan el emisor, el discurso y el receptor, entablan una relación dialéctica permanente con la totalidad social, y la intención del mensaje, el mensaje en sí y la captación del mismo tienden a modificar o readecuar conductas de los integrantes de una sociedad.

Hechas esas consideraciones sobre los principios teóricos generales de la comunicación de masas, podemos ver que son diversas las alternativas que presenta esta forma de difundir la información, aunque todas ellas lleven a la misma finalidad.

No obstante que se pueden hacer varias diferenciaciones para clasificar a los medios de comunicación masivos, para nuestro fin resaltaremos aquellos que por su estructura y capacidad técnico-comunicativa pueden llegar a un mayor número de personas, la

369) Esteinou Madrid, Javier. "El estudio totalizador de la comunicación de masas" COMUNICACION Y TEORIA SOCIAL (antología). México. Ed UNAM. 1984. pp. 143-163.

radio, la televisión y las publicaciones periódicas.

La radiodifusión tiene la peculiar característica de ser un medio que técnicamente transmite mensajes cuya recepción es eminentemente auditiva y que permite a los radiocoyunos recibir la información al tiempo que se está realizando alguna actividad psicomotora basada en la repetitividad, por lo que no requiere de una concentración extrema.

Este es uno de los medios por los cuales los mensajes tienen una dinámica bastante ágil y su alcance tiene como límite la potencia de emisión y la disponibilidad de un aparato receptor. Debido a ello, el control de las comunicaciones queda a cargo del Estado, quien otorga concesiones para la instalación y el usufructo de las estaciones radiodifusoras.

Si bien históricamente se han establecido una serie de criterios para que el Estado pueda normar el funcionamiento de las radiodifusoras, cada uno de ellos corresponde a un momento de la normatividad establecida. Como dice Velázquez, "La radiodifusión mexicana... empezó de derecho y no de hecho, con un plan determinado y un objetivo a seguir". (370) Aclaremos que los acuerdos iniciales fueron reglamentados muy posteriormente con la emisión de la Ley respectiva como veremos más adelante.

Así, se establecía que entre los requisitos y obligaciones del propietario de una radiodifusora estaban la transmisión de conciertos, noticias de interés general, conferencias artísticas, científicas y literarias, cotizaciones de bolsa, clases

370) Velázquez Estrada, Rosalía. "El Estado y la radiodifusión"

escolares, anuncios (especialmente en las radiodifusoras consideradas como comerciales), discursos parlamentarios y entretenimiento. (371)

También el Estado se estatuyó como un difusor de información, creando permisionarios. Cuando montó radiodifusoras para la emisión de programación, principalmente educativa, ya fuera a cargo de la Secretaría de Estado correspondiente o de las instituciones públicas de educación superior cuyo ejemplo claro es radio UNAM, que puede ser complementada por las radiodifusoras universitarias de otros Estados de la República se hizo una diferencia con los concesionarios anteriores que usufructuaban las estaciones comerciales.

En síntesis, podemos decir que la radio cuenta básicamente con dos líneas de forma de expresión como son la palabra y la música, las cuales se combinan en la canción dentro de sus diversas modalidades. Esta forma de comunicación de masas no ha ido perfeccionando en cuanto a las modalidades y efectos de los sonidos, así como los sistemas de montaje que dan una mayor continuidad y presencia de este medio de comunicación.

Pero antes de referirnos a su potencial incidencia en la formulación de una estrategia para la difusión de mensajes para la capacitación jurídica de la población, nos referiremos a otro de los medios masivos que mantiene una difusión e influencia tal vez un poco superior, pero que es considerada dentro de la legislación como un medio de difusión complementario. Nos estamos refiriendo a la televisión.

La televisión, que ha sido considerada uno de los medios más

371) Cfr. Ibdem. p.87

modernos de comunicación para las masas, proporciona una de las características más penetrantes a los receptores debido a que, además de ser un medio de comunicación auditivo, es visual, por lo que para su plena percepción requiere de que se tenga una disponibilidad de tiempo para estar ubicado frente al aparato receptor.

Al igual que la radio, ésta se encuentra concesionada por el Estado los a particulares, teniendo también permisionarias en las estaciones paraestatales. Como, ella su perfeccionamiento se ha desarrollado de manera dinámica y progresiva.

El funcionamiento de la televisión se ha visto apoyado por un equipo de trabajo colectivo al que se le exige rapidez y eficacia para que, de manera sucesiva y coherente, se transmita el montaje del sonido y de la imagen. En ese equipo se incluyen escenógrafos, maquillistas, peluqueros, encargados del vestuario, dibujantes, guionistas, productores y directores. Cada uno de ellos maneja en su área un equipo técnico especializado que difunde una serie de expresiones audiovisuales que comprende desde la información deportiva, noticiosa, cultural y de anuncios comerciales hasta series grabadas, teledramas, caricaturas y transmisiones en vivo.

Ningún medio de comunicación masiva, con ese alcance, había requerido de la participación intensiva de tantos especialistas para garantizar su funcionamiento continuo. Además, requiere de un grupo de apoyo complementario como son los promotores de relaciones públicas, la vigilancia y el aseo intensivo.

Todo ello se conjuga para que la televisión pueda cumplir con

las funciones de distracción y ocupación del ocio. Pero igualmente tiene entre sus cometidos el colaborar en las tareas de información y educación del público.

Por su forma de difusión audiovisual que se presenta accesible para todo tipo de público, la televisión ejerce una gran influencia sobre la sociedad en su totalidad. Con ello penetra en todos los ámbitos para modificar conductas y promover criterios más o menos uniformes sobre la mayoría de la población.

Y si bien el efecto de la televisión es un motivo de preocupación para los estudiosos de la comunicación por la capacidad de manipulación que tiene, se considera que puede apoyar las iniciativas que apoyen a la sociedad a su desarrollo. Si existe el interés de que mediante la utilización de estas formas comunicativas pueda coadyuvarse al fortalecimiento y superación social, no tiene por que evitarse su impulso. Sobre ello, Gutiérrez Vega hace una apreciación que nos parece pertinente reproducir: "A pesar de los múltiples vicios que aquejan a la televisión actual y que pueden encontrarse en los efectos psíquicos, intelectuales, morales y sociales que producen en el público sujeto al hipnotismo del poderoso medio capaz de proporcionarnos, en nuestro propio hogar, imágenes y sonido, teatro, música, noticias, comentarios políticos, programas culturales y de investigación científica, desfiles de modas y transmisiones directas de ceremonias sociales y de grandes actos políticos, científicos, etc., es necesario insistir en las promesas implícitas en el desarrollo tecnológico alcanzado por la televisión. Pensemos que es un medio masivo susceptible de transformarse al ritmo que le impongan los cambios que buscan una

nueva sociedad."(372)

La radio y la televisión, de manera conjunta, tienen una serie de responsabilidades legalmente establecidas. En el reglamento de la ley, referente al contenido de las transmisiones, se establece que los medios electrónicos tienen el deber de constituir vehículos de integración nacional y de enaltecimiento de la vida en común a través de actividades culturales, entre las otras actividades que realizan.

Y en esa legislación, por actividades culturales se comprende

- a) La ampliación de la educación popular;
- b) La difusión de la cultura;
- c) La extensión de los conocimientos;
- d) La propagación de las ideas que fortalezcan nuestros principios y tradiciones;
- e) El estímulo de nuestra capacidad para el progreso y a la facultad creadora del mexicano para las artes; y,
- f) El análisis de los asuntos del país desde el punto de vista objetivo a través de orientaciones adecuadas que afirmen la unidad nacional."(373)

Al quedar dentro de la competencia jurídicamente establecida, la radio y la televisión tienen que apoyar los aspectos culturales ya descritos y se puede contar con la alternativa de

372) Gutiérrez Vega, Hugo. "Efectos de la comunicación masiva en la sociedad". DESLINDE No. 46. México. Ed. UNAM. depto. de Humanidades. p. 29

373) Curiel, Fernando. "La radiodifusión universitaria" DESLINDE. No. 127. México. Ed. UNAM. CESU Coordinación de Humanidades. p.11

que, ya sea dentro de la programación o la elaboración de programas especiales, se difundan de manera simplificada las cuestiones legales con que se afecta, con mayor frecuencia, al ciudadano común, y las prerrogativas que se tienen ante la ley. Además, puede abrirse una línea de comunicación mediante la cual se de asesoría jurídica básica frente a problemas que se desprendan del contacto con la administración de justicia.

Así, la radio y la televisión se constituyen en un medio dinámico para la capacitación necesaria en asuntos jurídicos que son competencia de un Estado de Derecho.

El otro medio de comunicación al que hicimos referencia son las publicaciones periódicas. Utilizamos este concepto debido a que, si bien el referirnos a las publicaciones impresas comprendería una gama más amplia de escritos entre los que se incluirían los libros, se ha pensado en las publicaciones periódicas puesto que son un medio impreso de difusión más ágil al incluir en ellas los periódicos, las revistas y los cómics o historietas, cuyo costo y contenido suele ser de mayor accesibilidad al público en general que el libro.

Hagamos una breve referencia sobre la función y el contenido de cada una de estas formas de difusión impresa de información.

En el caso de los periódicos, su función se ha canalizado por dos grandes ramas: la de información y la de orientación. El acontecer de distintas actividades del ser humano en su entorno social y natural se constituyen en la materia prima de la información que, por su referencialidad y, en muchas ocasiones, efímera vitalidad, sirve solamente para engrosar el cúmulo de las noticias. Así, la gente interesada consulta la información de

acuerdo a su interés por ciertos eventos que van desde los conflictos (guerras, luchas políticas, enfrentamientos raciales, asesinatos, asaltos, etc.), las acciones, los acuerdos y los decretos oficiales, los procesos económicos, así como los deportes y reuniones con diversos fines que implican desde el avance de descubrimientos científicos hasta los que corresponden a las bases culturales del quehacer social.

Por otro lado, la función de la prensa en el sentido de orientación tiene también una diversidad de connotaciones, puesto que esta no sirve para saber cuales son las actividades que se ofrecen para la recreación, las convocatorias para las reuniones políticas, de accionistas, científicas y deportivas, y las opiniones editoriales de algunos articulistas que tienen el interés de orientar a la opinión pública sobre algunas acciones o acontecimientos derivados de las noticias.

Si bien hay periódicos especializados que se dedican a la difusión, comentarlos, analizarlos y orientación sobre ciertos tipos de eventos específicos, como los deportivos, los políticos, los técnicos, hay otros de carácter más general que comprenden las diversas temáticas que por su densificación y variedad son accesibles a un público más amplio. No obstante que muchos de ellos, dentro de su función orientadora, proponen pautas para generar una conciencia jurídica en la sociedad, no toda la población está acostumbrada a leer con detenimiento los periódicos generales y poco les interesan los especializados, entre los que podríamos incluir a las revistas.

Aunque las revistas tienen, en su generalidad, un mayor

análisis de contenido o una más abundante información sobre los temas seleccionados, sólo los interesados en la orientación temática y/o la perspectiva analítica las consultan, por lo que también es poco viable, aunque no descartable, que se utilicen como medios de difusión masiva para la creación de una conciencia jurídica.

Por ello, ante las limitantes descritas, es necesario concentrar nuestra atención en uno de los medios de comunicación impresa que tiene tanta aceptación como la televisión y la radio. Nos estamos refiriendo a los cómics (forma de expresión anglófona) o historietas como también se les conoce en los países de habla hispana.

La prerrogativa de este medio de difusión es que fue concebido y realizado como una forma de comunicación eminentemente gráfico, con la cantidad de texto necesaria para que se facilite la lectura. En una conjunción icónica literaria, se sugieran los mensajes requeridos para orientar conductas y actitudes como ya sucede con las demás formas de divulgación.

La accesibilidad y mediación en la actitud del público lector de la historieta se debe, según Gutiérrez Vega, a que "...el lenguaje de las historietas ha servido para consolidar las mitologías de nuestro tiempo. Presenta a su público personajes arquetípicos con los que el lector se identifica. De esta manera está en posibilidad de proponer modelos de conducta y estereotipos sociales y de propiciar el conformismo y la aceptación de los valores impuestos por la ideología dominante. Su carácter popular, que lo hace accesible para grandes sectores sociales, lo convierte, también, en un medio ideal de penetración

ideológica y de conformación de conciencias."(374)

Pero la referida penetración ideológica y conformación de la conciencia, no necesariamente significa que vaya en detrimento de la sociedad. Por el contrario, puede también servir para apoyar su desarrollo. Sobre ello encontramos, en la nota editorial de una revista, un párrafo que da orientación en este sentido y en el que se afirma que "En México ya se han hecho buenos esfuerzos por "redimir" la historieta y, como un medio de comunicación fundamental para la gente, convertirla en transmisora de mensajes positivos y de cultura. Si, como afirma Monsivais, somos el primer consumidor de comics en el mundo, estos podrían constituir una mejor fuente de lectura y de concientización."(375)

La mayoría de las historietas son monotemáticas e, independientemente de que sus personajes sean antropomorfos, licantropomorfos o mecantropomorfos y, sin descartar a las que se producen en México, generalmente se reproducen las aventuras de personajes creados en la literatura norteamericana de este tipo. Pero no por ello se puede dejar, por las razones arriba esgrimidas, de exhortar a los autores a que, dentro de sus habituales narraciones, incorporen aspectos de formación y concientización jurídica de la población o, de otra manera, se elaboren números especiales con esos contenidos.

Como podemos desprender de lo hasta aquí dicho, los medios de comunicación masiva de mayor alcance como son la radiotelefonía,

(374) Gutiérrez Vega, Hugo. Op. cit. pp.30-31

(375) Editorial. Revista FEM, México, Año 13, No. 83, Noviembre de 1989, p. 3

la televisión y las publicaciones periódicas, en particular las historietas, pueden servir de apoyo para que la población mexicana, incluso la ubicada en los más recónditos espacios del territorio nacional, conozca los lineamientos básicos de la legislación que nos rige y emplee a hacer valer la intención que subyace en el espíritu modernizador para que paulatinamente se configure una sociedad eminentemente regida por el Derecho.

Como habíamos dicho, el uso de estos medios puede implicar algunos riesgos si quienes los ostentan abusan de su uso al difamar públicamente la imagen de un ciudadano, en ocasiones sin pruebas que la avalen. Ello debido a que, como ya se dijo, tienen una fuerte influencia sobre sus televidentes, radiocuchetas o lectores y pueden causar un daño a la persona física o moral que se acusa con alcances de gran envergadura.

Es por ello que se pensó que, además de que dichos medios de comunicación pueden servir como apoyo para la capacitación jurídica elemental de la ciudadanía, se debe tener conciencia que también con ellos se puede incurrir en delitos, y para esto se requiere la difusión de aquellos ordenamientos que regulan su uso.

Así, desde el Acuerdo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes mediante el que se regulan las concesiones que otorga el Estado para la emisión de información por radio y televisión a particulares, se dice en sus considerandos que la radiodifusión (conocido que incluye a ambos medios), debe "...contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de la convivencia humana, por lo cual debe afirmar el respeto a los principios de moral social,

digüdad humana y vínculos familiares; evitar toda clase de influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud; contribuir a la elevación cultural del pueblo y a conservar las características y valores de nuestra nacionalidad...debe ofrecer todas las noticias en forma veraz, objetiva, sin distorsionar los hechos o implicar situaciones contrarias al orden público, a las buenas costumbres, a la seguridad del Estado, a la respetabilidad o estabüdad de las instituciones, o a los intereses del país..."(376)

Además de esas consideraciones, que permiten entender la responsabilidad ética de los administradores y técnicos de la actividad radiodifusora, en diversos artículos del código penal se establecen las diferentes sanciones a las que se pueden hacer acreedores aquellos que no respetan las normas vigentes por incurrir en injuria, difamación o calumnia.

Los medios de comunicación referidos, así como lo medios impresos, están regidos por las leyes que regulan la convivencia social. Por ello es necesario que los ciudadanos conozcan cuáles son sus derechos, incluso ante los mismos medios.

Existen otros medios de comunicación de masas; su alcance es más limitado porque sólo las personas que disponen del tiempo, el interés y los recursos económicos necesarios, por la variabilidad de los costos que implican, pueden tener acceso a ellos. El artículo 10 de la Ley de Radiodifusión y Televisión (376) Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a expedir nuevos títulos de concesión a los actuales concesionarios en materia de radio y televisión. DIARIO OFICIAL, Martes Tre de Julio de 1969, p. 23

ellos. Nos estamos refiriendo a las obras teatrales, literarias y cinematográficas, lo cual será el objeto de nuestro siguiente apartado.

6.3.2 Inclusión en las obras literarias, teatrales y cinematográficas de mensajes positivos acerca de los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Son distintas las actitudes, aptitudes y gustos de los integrantes de las sociedades complejas para acceder a los mensajes que transmiten los medios de comunicación de masas, y en el caso de los rubros que encabezan este apartado, las opciones se vuelven más estrictas de conformidad con la formación sociocultural de cada uno de los individuos y de los conjuntos sociales que los frecuentan.

Por ejemplo, hay quienes tienen gusto por la literatura, el teatro y el cine, ya estén basados en las obras clásicas de sátira o melodrama, entre las que podemos resaltar las obras de Shakespeare o Cervantes, Goethe o Tirso de Molina. Las obras de esos autores, entre otras, se han convertido en parte de la tradición cultural universal porque han dispuesto de los elementos narrativos necesarios para acudir las fibras más sensibles de lo humano.

Todo ello tiene su origen en la literatura, a la que podemos entender, de manera genérica, como el lenguaje narrativo que usa la palabra escrita para motivar la imaginación. Su construcción se articula tanto en datos de lugares y situaciones comunes de las vivencias humanas, las cuales pueden ser o no verdíacas, como

en la creación de circunstancias imaginarias propias de la experiencia y proyección de especulaciones tal vez posibles a las que de una u otra manera está ligado el ser humano.

Por eso, la literatura puede acercarse a un público muy amplio, siempre y cuando se le ofrezca las alternativas de la modalidad y el género de su preferencia.

En literatura contemporánea, dentro de sus diversas modalidades y géneros, hay una serie de variantes. Entre las primeras, la poesía, la novela, el cuento o el ensayo, por citar algunos, hoy se da una gran variedad y en cuya producción han incursionado los mejores escritores mexicanos. En cuanto a los segundos, hay quienes cultivan el género de aventura, el policiaco, el de terror o el humorístico.

Si bien la producción literaria que se consume en el país no es eminentemente nacional, pues hay un gran demanda de materiales producidos en otros países, sí se puede afirmar que la literatura mexicana es vasta y rica, la dinámica con la que se expresan las ideas de los autores mexicanos tiene el ritmo adecuado para mantener el interés del lector. Así, podemos encontrar escritos ya clásicos como los de Carlos Fuentes o José Agustín, por ejemplo, o de escritores que mantienen amablemente interesado al lector con su discurso, informativo y concuencial, como el caso de la obra ensayística de Octavio Paz. Poesía, novela, crónica, cuento, ensayo, narrativa, el guion, etc., son formas literarias que satisfacen los diversos gustos del lector y penetran para conmover sus fibras intelectuales y sensibles, por lo que son formas de comunicación masiva alternativas para orientar

conductas.

Debemos recordar que en la literatura está la base del teatro y del cine. Aunque pueda ser escrita o no con la finalidad de su representación teatral o cinematográfica, la literatura, con las características anteriormente descritas, precede a esas otras formas de comunicación. Por ello es necesario que se tenga en cuenta que todo mensaje que se quiera transmitir, por cualquiera de los medios de comunicación referidos, deben planearse inicialmente en la literatura que los sustenta.

Por su parte, el cine, que es considerado también como un lenguaje narrativo pero que a diferencia de la palabra escrita que es la materia prima de la literatura, usa la imagen de acuerdo a los diferentes usos de la técnica cinematográfica, puede ser lo suficientemente sugestiva para impactar y readecuar la conducta del cinéfilo. Así, EL APANDO o MORIR EN EL GOLFO, de José Revueltas y Hektor Aguilar Camín, respectivamente, son obras literarias llevadas a la cinematografía para referir acontecimientos sociales del México contemporáneo y crear conciencia de los problemas latentes que tarde o temprano tienen que ser resueltos.

En el caso del teatro, a diferencia del cine, en donde se dramatiza pero a través de una película proyectada en una pantalla, la presencia física y el manejo hábil del personaje que representa un actor pueden servir para también involucrar al interesado en los mensajes que se expresan. Pero aquí no es sólo la presencia del actor lo que estimula el cambio de conducta, sino la del escritor de las obras de teatro, como en el caso de Luis G. Barurto, que puede formular toda una atmósfera adecuada

para que los actores cumplan con su papel.

Como podemos ver, las formas de motivar a la gente vía medios masivos de comunicación son tan inmensas como se les quiera utilizar. Pero un medio de comunicación no es simplemente la forma técnica en que puede transmitirse la comunicación hacia la sociedad con el fin de incentivar su reorientación conductual, sino que implica el compromiso de todos aquellos que participan en la configuración del medio correspondiente, ya sea escritor, técnico, director, conductor o actor, para que se entienda que un mensaje no está aislado del compromiso global de la sociedad.

Así, es necesario iniciar una campaña muy amplia para pedir la colaboración de los diversos escritores que cultivan los diferentes géneros literarios para que, por medio de la sugestión e impacto de su pluma, motiven al lector y, en su caso, a los participantes en las actividades cinematográficas y teatrales a orientar su actitud hacia una promoción y respeto del derecho.

La conciencia de ser participe de un Estado de Derecho puede ser introducida de manera útil y convincente con la utilización de los medios de comunicación que tradicionalmente han sido considerados como formas de distracción y esparcimiento. No debemos olvidar empero que dichos medios forman cultura y son parte de la cultura; y que la convicción de convivir armónicamente en las complejas sociedades se fundamenta en el respeto al Derecho, que forma también parte de la cultura y se integra como producto cultural.

Bajo la misma intención, no podemos olvidar que otro de los pilares de la difusión de la cultura es el Sistema Educativo

Nacional. A él no referiremos en el siguiente apartado.

6.3.3 Incorporación de conceptos elementales sobre las normas que rigen a la sociedad mexicana en los planes de estudio de todos los niveles del Sistema Educativo Nacional.

En el desarrollo histórico de las diversas sociedades el conocimiento escolarizado ha jugado un doble papel; el de promotor de la acción social para consecuentemente adecuarlo a sus necesidades o el de mediatizador y/o enajenador al servicio de la dominación de unos grupos sobre otros.

En nuestra época pervive esa dicotomía. Por un lado, hay algunos grupos sociales en los diversos niveles educativos tanto escolarizados como paraescolarizados, como la educación abierta, que imparten el conocimiento para transformar con perspectiva social la naturaleza y las conciencias; otros, para dominarlas, y aunque esta última posición no ha sido absoluta ni tiene un gran ascendiente, particularmente en la sociedad mexicana. Las raíces de esa actitud se encuentran en la ingeniería social cuyas premisas indican que toda sociedad debe ser guiada conforme a criterios preestablecidos y así promueve, por un lado, la ciencia del manejo, de la dirección, de la organización que indudablemente apoyan en la toma de decisiones bien fundadas, en la optimización de los circuitos económicos, en el control de las fluctuaciones tecnológicas y en la dirección de algunos procesos sociales como la movilidad, la migración, la urbanización, entre otros.

Este tipo de razón, como razón dominante, condiciona y mediatiza a la razón dominada Al sujetarla a la razón técnica, la hace una razón reproductora, armónica, conformista. Este tipo de racionalidad, como dice Habermas: "...substrae a toda reflexión y a toda reconstrucción racional el contexto y la conexión de los intereses sociales dentro del cual se encogen las estrategias, se utilizan las tecnologías y se implantan los sistemas. Esta racionalidad no va más allá de meras relaciones de posible disposición técnica y por tanto exige implícitamente un tipo de acción caracterizada por el dominio sobre la naturaleza o sobre la sociedad. La acción racional es estructuralmente un ejercicio de controles. Por este motivo, la "racionalización" de las relaciones y los contextos de vida, realizada según los criterios de esta racionalidad, es idéntica en su significado a la institucionalización de la dominación que políticamente permanece desconocida. En efecto, la razón técnica de un sistema social, estructurado de acuerdo a una acción racional con arreglo a fines, no manifiesta su contenido político."(377)

Esta forma de mediatización social tiene a uno de sus más fieles aliados en la escuela. Es en ella donde se condiciona la actividad social desde una perspectiva ingenieril. Esto lo ilustra Ilich de la siguiente manera: "La escuela no es de ningún modo, por cierto, la única institución moderna cuya finalidad primaria es moldear la visión de la realidad del hombre. El

(377) Habermas, Jürgen. "Técnica y ciencia como ideología" RAZON Y ESTADO. Revista A.Rd. Universidad Autónoma Metropolitana Vol. II. No. 3 mayo-agosto. 1981. p. 48.

currículum escondido de la vida familiar, de la conscripción militar, del llamado profesionalismo o de los medios informativos, desempeña un importante papel en la manipulación institucional de la visión del mundo que tiene el hombre, de su lenguaje y de sus demandas. Pero la escuela esclaviza más profunda y sistemáticamente, puesto que sólo a ella se le acredita la función principal de formar el juicio crítico y, paradójicamente, trata de hacerlo haciendo que el aprender sobre sí mismo, sobre los demás y sobre la naturaleza, dependa de un proceso preempacado."(378)

El conocimiento escolarizado es, generalmente y de manera formal, estereotipado, porque se reproduce de acuerdo a programas preestablecidos. Según Illich: "Las escuelas pretenden desglosar el aprendizaje en "materias", para incorporar en el alumno un currículum hecho con estos ladrillos prefabricados, y para medir el resultado con una escala internacional...La escuela vende currículum: un atado de mercancías hecho siguiendo el mismo proceso y con la misma estructura que cualquier otra mercancía.

La producción del currículum para la mayoría de las escuelas comienza en la investigación presuntamente científica, fundada en la cual los ingenieros de la educación predicen la demanda futura y herramientas para la línea de montaje, dentro de los límites establecidos por presupuestos y tabúes. El distribuidor-profesor entrega el producto terminado al consumidor-alumno, cuyas reacciones son cuidadosamente estudiadas y tabuladas a fin

(378) Illich, Iván. LA SOCIEDAD DESESCOLARIZADA. Editorial Posada. México. 1978 pp. 93-94

de proporcionar datos para la investigación que servirán para preparar el modelo siguiente...El resultado del proceso de producción de un currículum se asemeja a cualquier otro artículo moderno de primera necesidad. Es un paquete de significados planificados, una mercancía cuyo 'atractivo equilibrado' lo hace comercializable para una clientela lo bastante grande como para justificar su elevado costo de producción. A los consumidores-estudiantes se les enseña a ajustar sus deseos a valores comercializables. De modo que no les hace sentirse culpables al no se comportan de conformidad con las predicciones de la investigación sobre consumidores mediante la consecución de grados y diplomas que los colocará en la categoría laboral que se les ha inducido a esperar."(379)

Aquí, los educandos entran en un proceso en el que tienen que seguir los lineamientos establecidos en la estructura educativa independientemente de que se cumplan o no los objetivos que se persiguen. Ello se debe a que en el proceso educacional se siguen, generalmente, los siguientes criterios: "a) que el educador es siempre quien educa; el educando el que es educado; b) que el educador es quien disciplina; el educando, el disciplinado; c) que el educador es quien habla; el educando, el que escucha; d) que el educador prescribe; el educando sigue la prescripción; e) que el educador elige el contenido de los programas; el educando lo recibe en forma de "depósito"; f) que el educador es siempre quien sabe; el educando, el que no sabe; g) que el educador es el sujeto del proceso, el educando su

(379) Ibidem, p. 82-84

objeto." (380)

Este proceso es un proceso mediatizador, generador de razón técnica y, por ende, de dominio político. Ante ello se ha propuesto la razón crítica que se fundamenta en la educación liberadora, pues a la práctica de la dominación es necesario anteponer la práctica de la libertad.

Paulo Freire ha trabajado inintencionalmente sobre ésta nueva concepción de la práctica educativa liberadora, la cual responde a las expectativas y aspiraciones de desarrollo de los pueblos del llamado "Tercer mundo".

Sobre ello dice Freire: "Una de las preocupaciones fundamentales, a nuestro juicio, de una educación para el desarrollo y la democracia debe ser proveer al educando de los instrumentos necesarios para resistir los poderes del desarraigo frente a una civilización industrial que se encuentra ampliamente armada como para provocarlo... Una discusión que posibilite al hombre para la discusión valiente de su problemática, de su inserción en esta problemática, que lo advierta de los peligros de su tiempo, consciente de ellos, gane la fuerza y el valor para luchar, en vez de ser arrastrado a la pérdida de su propio 'yo', sometido a las prescripciones ajenas. Educación que lo coloque en diálogo constante con el otro, que lo predisponga a constantes revisiones, a análisis

(380) Barreiro, Julio. "Educación y concienciación". En: LA EDUCACION COMO PRACTICA DE LA LIBERTAD. Ed. Siglo XXI. México. Segunda edición. 1971. pp. 84-85

críticas de sus "descubrimientos", a una cierta rebeldía, en el sentido más humano de la expresión; que lo identifique, en fin, con métodos y procesos científicos...no admitimos una educación que lleve al hombre a posiciones quietistas, sino a aquellas que lo lleven a procurar la verdad en común, leyendo, preguntando, investigando". (381)

Este problema se ha constituido en un proceso incercial, que afecta a diversas sociedades y que, con su peculiar sercapicacia, lo describe Freire de la siguiente forma: "No hay nada o casi nada en nuestra educación que desarrolle en nuestro estudiante el gusto al estudio, a la comprobación, a la revisión de los 'descubrimientos' que desarrollaría la conciencia transitivo-crítica. Por el contrario, su peligrosa superposición a la realidad intensifica en nuestro estudiante su conciencia ingenua.

La propia posición de nuestra escuela, generalmente maravillada ella misma por la sonoridad de la palabra, por la memorización de los fragmentos, por la desvinculación de la realidad, por la tendencia a reducir los medios de aprendizaje a formas meramente nacionales, ya es una posición característicamente ingenua.

Nos convencemos cada vez más de que en nuestra inexperiencia democrática se hallan las raíces de este nuestro apego a la palabra bucca, al verbo, al énfasis en los discursos, a la elegancia en la frase. Toda esta manifestación oratoria, casi siempre sin profundidad, revela, ante todo, una actitud mental; revela ausencia de permeabilidad característica de la conciencia

(381) Freire, Paulo, LA EDUCACION COMO PRACTICA...Ibdem, pp. 84-85

crítica. Y es precisamente la crítica la nota fundamental de la mentalidad democrática...Esta no parecía una de las grandes características de nuestra educación: ir acentuando cada vez más posiciones ingenuas que nos dejan siempre en la periferia de lo que estamos tratando, poco o casi nada que nos lleve a posiciones más indagadoras, más quietas, más creadoras, todo o casi todo que nos lleve, desgraciadamente a la pasividad, al mero "conocimiento" memorizado que, no exigiendo de nosotros elaboración o reelaboración, nos deja en posición de nabiduría inauténtica.

Nuestra cultura basada en la palabra corresponde a nuestra inexperiencia dialogal, de investigación, de estudio, que, por su lado, está íntimamente ligada a la crítica, nota fundamental de la mentalidad democrática...Dictamos ideas, no cambiamos ideas. Dictamos clases. No debatimos o discutimos temas. Trabajamos sobre el educando. No trabajamos con él. Le imponemos un orden que él no comparte, al cual sólo se acomoda. No le ofrecemos medios para pensar auténticamente, porque al recibir las fórmulas dadas simplemente las guarda. No las incorpora porque la incorporación es el resultado de la búsqueda de algo que exige, de quien lo intenta, un esfuerzo de recreación y de estudio. Exige reinención."(382)

Ante esas condiciones, Freire propone un cambio de actitud, una educación que en lugar de mediatizar, oriente hacia la emancipación, hacia la educación liberadora. Para ello, afirma que se necesita una "educación valiente, que discuta con el

hombre común su derecho a aquella participación. Una educación que lleve al hombre a una nueva posición frente a los problemas de su tiempo y de su espacio. Una posición de intimidad con ellos, de estudio, y no de mera, peligrosa y molesta, repetición de fragmentos, afirmaciones desconectadas de sus mismas condiciones de vida. Educación del 'yo me maravillo' y no sólo del 'yo hago'... la educación tendría que ser, ante todo, un intento constante de cambiar de actitud, de crear disposiciones democráticas..."(383)

Para ello, para la implementación de una educación liberadora, se requiere la crítica dialéctica que, además de criticar, proponga una nueva perspectiva de la educación, una nueva pedagogía. Pero ello requiere de un cambio o, como la llama Freire, de una transitoriedad: "Sólo creemos en una educación que haga del hombre un ser cada vez más consciente de su transitoriedad, críticamente, o cada vez más racional."(384)

Para entender esa transitoriedad es necesario recurrir al mismo Freire quien nos dice que: "La época transicional, aun cuando se nutre de cambios, es más que simples cambios. Implica realmente, en esta marcha acelerada que lleva la sociedad, la búsqueda de nuevos temas y de nuevos tareas. Y si todo tránsito es cambio, no todo cambio es tránsito. Los cambios se realizan en una misma unidad del tiempo histórico cualitativamente invariable, sin afectarles profundamente. Se verifican en el juego normal de las alteraciones sociales que resultan de la propia búsqueda de plenitud que el hombre tiende a dar a los temas. Cuando estos

383) Ibidem, pp. 88-89
384) Ibidem, p. 88

temas empiezan a perder significado y nuevos temas emergen, es señal de que la sociedad comienza su paso hacia la nueva época." (385)

Dicho eso, no podemos desconocer que en México la transktividad está aún en ciernes; ya hay inquietudes, ya hay inconformidades, pero todavía no se generalizan, no se aceptan como modificaciones, no se orientan como transktividad.

No obstante, el gobierno de la república está empeñado en impulsar la modernización, y a ello no encara la educación, ya que no ha propuesto que a mediano plazo se impulse el Programa Nacional de Modernización Educativa mediante la emisión de un decreto publicado en el Diario Oficial el 26 de enero de 1990.

Dentro de los considerandos, podemos resaltar los siguientes fines:

"Que la educación, al promover el desarrollo de las capacidades de los mexicanos, es instrumento fundamental para la transformación de la sociedad y el logro de los objetivos nacionales....

Que el programa parte de las finalidades que la Constitución le impone al Estado y señala los propósitos que orientarán la política educativa del Gobierno Federal con objeto de mejorar la calidad de la función social educativa en congruencia con los fines del desarrollo nacional; elevar la escolaridad de la población; descentralizar la educación y adecuar la distribución de dicha función a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la

(385) Ibidem. p. 36

sociedad, así como fortalecer la participación de la misma.

Que la modernización educativa implica definir prioridades; revisar y racionalizar los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su administración; innovar los procedimientos, articular los ciclos y las opciones; imaginar nuevas alternativas de organización y funcionamiento, promover el concurso permanente y solidario de las comunidades y sectores sociales.

Que a través de un nuevo modelo de educación habrá de obtenerse una educación primaria universal, más firme y útil para la vida; una educación secundaria y media superior mejor definida y más flexible en las opciones que ofrece; una educación superior de excelencia e innovaciones, y una educación abierta que restituya y abra un futuro de oportunidades a los más necesitados."

Ya en el propio decreto se indican los mecanismos que deben seguirse para aplicar este programa en toda la República. Lo interesante es no obstante que habrá una supervisión directa de la Contraloría de la Federación para que el Plan pueda llegar a buen fin.

Como se dijo anteriormente, aún no se puede hablar de un cambio en el proceso educativo, pero la tanquididad está en ciernes para que éste se vaya gestando paulatinamente. En ese proceso, es pertinente la incorporación de conceptos elementales en todos los planes de estudio acerca de las normas que nos rigen para fortalecer el Estado de Derecho.

6.3.4 La creación de la Quinta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En los casos anteriores, se habían visto algunas posibilidades para agilizar el sistema de administración de justicia, sin que se requiriera una modificación legislativa, en esta última proposición si habrá necesidad de promover dichas reformas debido a que ello forma parte de las disposiciones constitucionales, en sobre la cantidad de ministros que componen la Suprema Corte y las modificaciones que requiere la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de funcionar de manera plenaria para tratar los asuntos de su competencia, se divide en Salas que históricamente se han formado para resolver asuntos de características especiales. Las materias que competen a cada una de las Salas, de acuerdo con la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación son las siguientes: la primera Sala que se ocupa de asuntos en materia penal; la segunda Sala dedicada a asuntos de materia administrativa; la tercera Sala cuya competencia son las cuestiones en materia civil y; la cuarta Sala que trata asuntos en materia laboral.

Pero dichas Salas se han creado y adecuado de conformidad con las con los asuntos que históricamente han tenido cierta trascendencia en la participación de la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Judicial de la Federación es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como ya se había señalado anteriormente, y se ha adecuado a las necesidades históricas del

pais de conformidad con las exigencias de los tiempos.

Por ello, como se recuerda, la Suprema Corte de Justicia vino después de la independencia a sustituir a las Audiencias de México y Guadalajara existentes en la Nueva España, y aún al Consejo de Indias como órgano supremo de justicia de las colonias españolas en América.

Posteriormente, en el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, se estableció que debido a que todo habitante en el territorio de la Federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia, se depositó el ejercicio del Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de cada Estado.

También en la Constitución Federal de 1824 se depositó el Poder Judicial de la Federación en la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. con sus ministros distribuidos en tres Salas. Es entonces cuando se identifica la necesidad de la especialización de resolución de asuntos por parte de los ministros quienes están facultados para conocer las infracciones de la Constitución y leyes generales, de acuerdo con la Sala de su competencia. Si bien la Suprema Corte de Justicia en su primera Ley Reglamentaria del 12 de febrero de 1826 tenía encomendadas funciones como tribunal federal, también conocía en segunda y tercera instancia de las causas civiles y penales del Distrito y Territorios Federales, lo que le dió a la Corte un carácter de tribunal ordinario.

En 1835, el Congreso Federal se facultó para reorganizar a la República y cambió el sistema federal por el de una República

Centralista mediante las "Bases para la nueva Constitución", que se complementaron con otras seis leyes constitucionales publicadas en diciembre de 1836.

La quinta de esas leyes constitucionales se refería al Poder Judicial de la República, depositado en la Corte Suprema de Justicia, que se compondría de once ministros y un fiscal, los cuales operarían de manera similar a la descrita anteriormente.

Ello no se modificó con el triunfo del pronunciamiento de la Ciudadela, cuando Mariano Salas expidió, el 22 de agosto de 1846 el decreto que restablecía la vigencia de la Constitución Federal de 1824, que fue sustituida por el "Acta de Reformas", aprobada por un nuevo Congreso Constituyente el 18 de mayo de 1847.

El artículo 25 del "Acta de Reformas" encomendaba al Poder Judicial Federal la protección de los derechos públicos de la persona contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea que viniera de la Federación o de los Estados.

Estos tribunales se limitaban a impartir la protección en el caso particular sobre que versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivaba. Luego, el Presidente sustituto, Ignacio Comonfort, expidió el 15 de mayo de 1856 el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" y en su artículo 97 decía que el "Poder Judicial sería desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Posteriormente se dió un cambio: en la Constitución Federal, del 5 de febrero de 1857, se depositó el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito. Su competencia para

resolver las controversias que se suscitaran comprendían tres aspectos: I.- Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales; II.-Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

A partir de entonces para cumplir ese cometido, la Suprema Corte de Justicia funcionó desde 1857 como Tribunal pleno.

No obstante, por el enorme rezago que tenía a raíz de la interpretación, de 1869, según la cual el artículo 14 constitucional contenía como garantía individual la exacta aplicación de ley, la Constitución de 1857 se reformó el 22 de mayo de 1900 para aumentar a quince el número de ministros de la Suprema Corte y se restableció que la corte funcionaría en pleno o en salas, de acuerdo con una ley orgánica, misma que organizaría los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Ello sufrió posteriormente de nuevo un cambio, pues el Congreso Constituyente de 1916-1917 al encomendar el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, a una Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales de Circuito y de Distrito, redujo a once el número de ministros de la Corte y fijó su funcionamiento exclusivamente en Tribunal pleno.

El diario oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1934 publicó la reforma constitucional que aumentó a veintiuno el número de ministros de la Corte y renovó el trabajo en Salas, promoviendo además la creación de una cuarta sala, especializada

en materia laboral. Estas reformas crearon cinco ministros supernumerarios de la Corte, con la función de substituir a los ministros numerarios y, también, para integrar una sala auxiliar en los asuntos que les encomendara el Pleno de la Corte para terminar con el rezago de asuntos pendientes de resolución. Hubo una nueva reforma en 1951 al artículo 107, pero fundamentalmente orientada a la división de conocimiento del amparo contra sentencias judiciales, correspondiendo a los Tribunales Colegiados la resolución por violaciones procesales y a las Salas de la Corte la resolución por violaciones de fondo.

También en octubre de 1967 se publicaron reformas a los artículos 94, 98, 100, 104, 105 y 107 de la Constitución, relativas al funcionamiento y competencia de los Tribunales Federales con lo que se llevó a cabo un nuevo reparto de competencias entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Entre las reformas estan las siguientes: a) El criterio para distribuir competencias entre la Corte y los Tribunales Colegiados, ya no es el de si se trata o no de violaciones procesales o violaciones de fondo cometidas en sentencias judiciales. Ahora se toman en cuenta criterios patrimoniales o de carácter social para reservar a la Suprema Corte los de mayor trascendencia, como los relativos a la inconstitucionalidad de las leyes.

b) En cuanto al conocimiento de la segunda instancia de los juicios de amparo contra la inconstitucionalidad de una ley, se estableció que, una vez determinada la jurisprudencia obligatoria por el Pleno de la Corte, los asuntos similares se turnen a las

Salas de la propia Corte para que apliquen la citada jurisprudencia.

En el diario oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987 se publicaron las reformas constitucionales a los artículos 94, 97, 101, 104 y 107, donde se establecen los lineamientos generales para que el legislador ordinario pueda determinar los aspectos particulares que se adapten con mayor flexibilidad a los cambios sociales, económicos, políticos y culturales.

Por lo que respecta a la composición de la Corte, ésta continúa integrada por veintidós ministros numerarios y hasta cinco ministros supernumerarios, los cuales tienen una designación potestativa. También la reforma al artículo 94 faculta al Pleno de la Corte para emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, su despacho en la mayor prontitud.

Como se puede desprender de la somera revisión, el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia ha variado de acuerdo con las necesidades propias de cada periodo por el que ha transitado la historia de nuestro país.

Como se describió en anteriores apartados, la sociedad mexicana se encuentra en un proceso de profundas transformaciones, por lo que es pertinente prever que si las Salas se formaron para satisfacer las necesidades de acción de la Corte, se debe considerar la posibilidad de la creación de una quinta Sala en donde se concentren los asuntos jurisprudenciales que requieran de una interpretación de la Constitución, que apoye a la

dinámica de la internacionalización de la economía mexicana y evitar que se pierdan las bases de la soberanía nacional. Estos serían los asuntos básicos de su competencia.

De realizarse esta idea, los tribunales judiciales podrían ejercer con toda la celeridad requerida sus facultades para que las necesidades colectivas tengan una satisfacción correcta e inmediata y que los Tribunales Judiciales se den cuenta de todos los matices jurídicos de un conflicto de tipo económico-administrativo, ya que así tendrían los datos que se deducirían, primero, del conocimiento judicial del problema, segundo, de las pruebas que aporten las partes y tercero, de los alegatos presentados por los contendientes.

Así el Poder Judicial podrá atender la gran cantidad de demandas y conflictos derivados de la nueva situación y evitar las demoras que incrementen la pérdida de tiempo y la inversión de recursos de los implicados.

6.4 El Estado de Derecho como base para la renovación social.

Toda sociedad ha logrado a través de su proceso histórico, de una u otra manera, la convivencia más o menos armónica de sus integrantes tanto por la idea tradicionalmente asumida de la convivencia social, quizás adquirida de manera inconsciente, como por las leyes establecidas por sus órganos competentes.

Pero la creación de leyes no fomenta únicamente por su existencia fomenta la mediación armónica de voluntades. Es necesario considerar toda una diversidad de aspectos que pueden disociar la ley y la sociedad. Por ejemplo, una ley puede estar escrita y no ser respetada por el gobierno ni por los ciudadanos o, en otro caso, puede ser tan grande la emisión de leyes que abruman a los ciudadanos a tal grado que sean los abogados y jueces los únicos que dediquen su tiempo al conocimiento, aplicación e interpretación, del complejo conjunto normativo. O, por tomar otro ejemplo, habrá casos en que el gobierno respete la aplicación de la ley y no así los ciudadanos, o a la inversa, que los ciudadanos sean respetuosos de la ley y no así el gobierno. En cualquiera de estos supuestos, la ley será letra muerta.

No obstante, se puede argumentar que por la existencia de una legislación vigente se dispone de un Estado de Derecho, puesto que hay normas que rigen la convivencia social. Ahora que si recordamos que las normas no tienen otra finalidad que regular la convivencia social, de nada sirve una ley escrita que no cumpla esa función, y así el Estado de Derecho está limitado a la mera existencia de la ley en el papel. En cambio, si se quiere hablar de un Estado de Derecho pleno, en él no hay más ley escrita que

no sea la que sirve para normar la convivencia social y su contenido sea respetado tanto por la población como por el gobierno.

Pero hablar de ello significa, hasta el momento actual, una utopía entendida en el sentido de su no existencia plena ya que no hay sociedades ni gobiernos que respeten por completo la legislación que los rige. A pesar de los casos reales en que esto puede suceder, ellos no son más que la excepción a la regla.

Como se ha visto en los apartados anteriores, la sociedad mexicana no escapa a estas consideraciones. Si bien, como se reconoce, la Constitución mexicana ha sido internacionalmente una de las legislaciones más avanzadas, lo verdaderamente grave es que quienes menos respetan la ley son los representantes gubernamentales.

Cierto que ello no es privativo de la sociedad mexicana. Desde la configuración de los estados nacionales que componen la actual forma de organización social en el mundo, el desarrollo histórico de cada una de ellas les ha permitido acumular una gran cantidad de experiencias que sirven de base para avanzar constantemente hacia la consolidación de un Estado de Derecho, en su sentido más pleno, para crear la legislación necesaria que permita que la sociedad conviva armónicamente y el gobierno la apoye para el logro de su bienestar general.

Y si bien en un momento de la historia el modelo de Estado que se basa en el equilibrio de poderes tuvo una gran aceptación por el supuesto teórico de la relación potencialmente regulable entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, la diferencia entre lo que se legisla y la situación social real sobre la que

se aplica una legislación no siempre concordante, por un lado, y, por el otro, las inercias legislativas que en muchas ocasiones son ampliamente superadas por la dinámica social han ido mostrando la inoperancia de ese modelo.

Es por ello que se han buscado fórmulas alternativas para la consolidación de un Estado de Derecho que apoyen en principio al segmento mayoritario de la sociedad, a la ciudadanía que tiene que confrontarse en algunas ocasiones con los abusos de los representantes del gobierno. Producto de estas fórmulas es la figura que no tiene un modelo unívoco pero que cumple una función similar en diversos países. Nos estamos refiriendo al personaje generalmente conocido como Ombudsman.

El concepto de Ombudsman es una expresión sueca que refiere la identificación de una persona u organismo que tiene la función de proteger, de acuerdo con la ley, los intereses de la sociedad que se vean afectados especialmente por tomas de decisiones de las oficinas burocráticas y que van en contra de los principios constitucionales o leyes derivadas.

Esta figura surge como contrapartida a lo que hemos expuesto en el sentido de que no habían establecido las atribuciones de los gobernantes para regir a la actividad social pero no la posibilidad de que los gobernados pudieran impugnar decisiones, en diversas ocasiones arbitrarias, de los gobernantes y sus instrumentadores.

Así, la presencia del Ombudsman ha adquirido gran relevancia en unas sociedades y empezado a tomar forma en otras. Una opinión sobre este desarrollo nos la expone Sonia Venegas en el siguiente

párrafo: "La presencia del Ombudaman en la Administración Pública se ha hecho sentir de múltiples formas; una de ellas ha sido cuando los servidores públicos caen en la cuenta de que no sólo tienen derechos y obligaciones ante el Estado, sino también para con los particulares: tanto en el ámbito general como en el individual.

Los derechos a quejarse (de petición), a ser oído (de audiencia) y a ejercer una acción correctiva para el caso en que uno se vea dañado en su esfera jurídica, han sido considerados como derechos humanos. Por lo tanto una transgresión a los mismos significa sin lugar a dudas, una seria lesión a la inherente dignidad del ser humano.

La institución, objeto de estudio, ha realizado su más destacada participación, cuando acude a ella el gobernado que se siente agraviado de algún modo, en asuntos en los cuales tiene que ver con el Estado (problemas que no resolvió la autoridad competente, peticiones no contestadas, quejas no recibidas, etc.)

El gobernado en titular del derecho a quejarse ante alguien que tenga la facultad de investigar las reclamaciones en su nombre, sin obstáculo gubernamental alguno a fin de resolver la disputa y hacerla del conocimiento público. En suma, se necesita de alguien que medie amigablemente entre los particulares y la burocracia. El Ombudaman lo puede hacer, ya que se presta para enfrentar las acciones gubernamentales que afectan a los ciudadanos y para salvar las barreras existentes entre gobernantes y gobernados." (386)

386) Venegas Alvarez, Sonia. ORIGEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN. ¿Una institución encomiable?. México. Ed. UNAM. IJ. 1988. pp. 12-13.

Al no ser un modelo único, aunque sus finalidades sean similares, hay diferentes formas para identificar al Ombudman. Por ejemplo, en Suecia, país en que se identifica la sede del nacimiento de esta figura, se le conoce como "Justitie Ombudman" y es electo por el parlamento y a él debe rendirle cuentas.

Otros casos son el de Finlandia, donde se le identifica como "Canciller de Justicia", el de Nueva Zelanda, en la que es llamado "Comisionado Parlamentario", en el Reino Unido de la Gran Bretaña donde se le conoce como "Comisariado Parlamentario", en la India donde se le llama "Lokpal", en Israel "Contralor de Estado", en Francia como "Le Médiateur", en Italia como el "Difensore Civico" en Portugal como "Promotor de Justicia"; en Austria como "Abogacia Popular", en España, al igual que en Argentina donde se le llama el "Defensor del Pueblo", en Nigeria es la "Comisión para las Quejas del Pueblo" y, finalmente en México, se ha iniciado la creación de esta institución con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dependiente del Ejecutivo Federal.

Si bien son múltiples las denominaciones que se le adjudican para el cumplimiento de sus funciones, se han reconocido algunas características especiales como son: a) la independencia de cualquiera de los poderes estatales para que decida por sí mismo sobre los problemas a investigar, las acciones a realizar y las resoluciones que se tengan que emitir; b) una autonomía en su organización para que funcione de la manera más eficiente; c) permitir y responder a todas las peticiones, independientemente que las vías de acceso que se ocupen, ya sean directas o

indirectas, para satisfacer la petición de los interesados; d) obtener el acceso a toda la información requerida para hacer la investigación; e) reconocimiento y acatamiento a las resoluciones y recomendaciones que emita; f) reconocimiento a su autoridad moral y prestigio para la interpretación legislativa; g) publicitación de los servicios que se prestan y; h) difusión de los resultados de las actividades realizadas.

De esta manera, las labores del Ombudsman se convierten en una actividad transparente y confiable. El ciudadano adquiere a través de ellas la garantía de que sus peticiones serán satisfechas conforme a la ley y, no obstante el caso de que la respuesta sea desfavorable, la certeza de que se vive en un Estado de Derecho da al ciudadano la confianza de que la ley es la que prima sobre los intereses particulares. Así, la misma Venegas nos dice que "Aún en el supuesto de que la resolución del Ombudsman sea negativa para los intereses del administrado, su sola intervención le garantiza que el funcionario ha observado escrupulosamente el procedimiento, o bien puede aclararle las razones que motivaron la decisión administrativa, y en su caso, orientarlo sobre la contraponición entre el interés general y el del particular." (387)

Aunque la figura del Ombudsman en México es novedosa, pues se registra a partir de la década de los ochenta el establecimiento en ciertas localidades de una institución con esas características, y es hasta 1990 cuando se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya con anterioridad se había

(387) Ibidem, p. 21-22

previsto que uno de los componentes de la Procuraduría General de la República, los Agentes del Ministerio Público, actuaran en apoyo a la ciudadanía.

Desde el mes de mayo de 1900, se reforman varios de los artículos de la Constitución vigente "...y se establece formalmente la institución del Ministerio Público de la Federación el cual dependería ya del poder ejecutivo y no del Poder Judicial Federal. A finales de 1903 se expide la primera Ley orgánica para el Ministerio Público en la que se determina que este será auxiliado por en sus funciones por la Policía Judicial y la Policía Administrativa, situación que se planteó a efecto de otorgar mayor eficiencia y contundencia a las atribuciones de esta institución, toda vez que se observaba que en la práctica el Ministerio Público era rebasado o ignorado por las actuaciones que practicaban las distintas policías...A partir de ese tiempo las funciones del Ministerio Público empezaron a perfilarse como factores de equilibrio, de regulación y de imparcialidad en las causas penales que se turnaban ante los respectivos tribunales...A partir de 1917, han exigido del gobierno federal la instauración de toda clase de procedimientos correspondientes al Poder Ejecutivo para que se cumpla con el mandato previsto constitucionalmente de que la sociedad cuente con los servicios de un Ministerio Público atento a salvaguardar los derechos del ciudadano." (300)

Derivado de ello, en la Ley Orgánica de noviembre de 1963 de la Procuraduría General de Justicia de la República Mexicana se

366) Castañeda, E. Hector, "Organización y evolución del Ministerio Público en México", PONENCIA, Mimeo-grafiada, s/f. p. 7

le asignó al Ministerio Público la atribución de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia. Asimismo, cuando se presenten quejas por actos de otras autoridades que no sean delitos federales, el Ministerio Público deberá hacerlas del conocimiento de la autoridad competente y también orientar jurídicamente al interesado.

Pero ello no fue suficiente para arribar a una situación propia del Estado de Derecho. En por eso que "una vez consolidadas jurídicamente las atribuciones y facultades del Ministerio Público, se advirtió que la problemática sobre la eficacia en la procuración de justicia y en especial en la persecución y combate a la delincuencia de toda índole, giraba no tanto respecto del reconocimiento pleno de la figura institucional del Ministerio Público, sino en cuanto al mejoramiento e intensificación de la calidad de los servicios de esta institución, la cual acusaba grandes rezagos debido a insuficiencia de recursos presupuestales, negligencia en las actuaciones, apatía en el cumplimiento de los órdenes de aprehensión y falta de programas concretos para intensificar las investigaciones en torno a los delitos federales."(389)

Parece que, ante la complejidad del problema para la administración de justicia, no quedaba otra alternativa que iniciar su fiscalización con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y buscar luego las otras posibilidades que conjuntamente vayan orientando el comportamiento social.

tanto el del gobierno en todos sus componentes como el de la ciudadanía, con miras al fortalecimiento de un Estado de Derecho. Por ello pensamos que, con convicción política, el Estado puede transformar la actuación de sus integrantes para que se rebane el estigma de ser un Estado Policia y constituirse en un Estado de Derecho. Pero para ello se tiene que involucrar a la sociedad en la formación de una conciencia jurídica y actuar conjuntamente con ella para la realización del proceso en una doble dirección que implique:

Hacia el interior de la administración de justicia del Estado, al hacer uso de sus mismos recursos para la formación de un Estado de Derecho se puede volcar la capacidad de Estado Policia para convertir la administración de justicia en un instrumento eficaz para el mismo sometimiento a la ley y conscientización de sus integrantes.

Hacia el exterior del Estado debe informarse a la sociedad por los medios de comunicación masiva acerca de los derechos de que goza el ciudadano en su interacción con la administración de justicia y dentro de los diversos ámbitos del terreno jurídico.

Para garantizar la eficacia de sus decisiones, el Estado puede impulsar una política disuasiva que desaliente el abuso de autoridad basado en la determinación de resarcir a la población civil los gastos causados por la negligencia o el abuso en la administración de justicia con recursos imputados a quienes incurrieron en la omisión o premeditación para impartirla. Además, puede hacer los ajustes necesarios en la legislación y otorgar suficientes recursos financieros para el logro de eso

cometido.

Esas premisas pueden ser el complemento idóneo a las medidas que ya se han tomado, como las reformas a la Ley mejorar la procuración e impartición de justicia, aprobadas por el Poder Legislativo. Con ellas se fortalecen los derechos del inculcado al impedir su incomunicación, el maltrato en confinaciones, la discontinuidad en el procedimiento y la inobservancia de términos y formalidades del proceso.(390)

Los esfuerzos por modernizar la justicia que incluyen la descentralización y desconcentración de órganos y facultades, la profesionalización de los encargados de impartir justicia y la diversificación de la atención en los diversos rubros de su competencia, han tenido los primeros logros, pero aun el camino es largo.

Sólo la formación de un Estado de Derecho sólido puede constituir la base para la renovación social en México.

CONCLUSIONES

Toda propuesta derivada del resultado de una investigación es producto de una época, pero no por ello se puede dejar al margen la riqueza de las ideas que se han vertido en diversos tiempos y en distintos espacios. Es por eso que, para el estudio y entendimiento de la realidad contemporánea, además de tener información sobre la situación social del momento tenemos que nutrirnos de lo que se ha dicho y escrito en otros tiempos y que puede servirnos para avanzar en nuestras formas de ser y de actuar.

Una de las actividades que han caracterizado a la convivencia pacífica de los grupos sociales es la creación y el respeto a las normas establecidas. Por ello, el estudio del derecho es la expresión del deber ser: de cómo se debe comportar el individuo en sociedad, y cómo las sociedades y el derecho cambian; de aquí que sea necesario conocer tanto a las sociedades como al derecho en sus diversos tiempos y procesos.

Consecuentemente, la perspectiva eminentemente jurídica de nuestro estudio hace obligatoria la referencia a un marco teórico que permita definir y conceptualizar adecuadamente la noción de justicia como punto nodal del Estado de derecho. El análisis filosófico resulta así pertinente tanto para describir las diversas corrientes en torno a la justicia como para determinar aquellos elementos que mejor contribuyen a configurarla

universalmente.

En principio, acudimos a dos figuras que nos permiten visualizar la justicia desde dos ángulos opuestos, si bien complementarios, el organizativo-político y el psicológico-utilitarista. Nos referimos, respectivamente, a Aristóteles y David Hume. En esas coordenadas, al primero corresponde encontrar la justicia en las diversas formas políticas en las que se organiza la convivencia humana; al segundo, adentrándose en la naturaleza humana, le corresponde ahondar en las pasiones humanas, particularmente en el egoísmo. Ambos permiten, en sus planos de estudio, que la justicia pueda ser estudiada en relación a los valores y los intereses que la nutren, en este caso los del orden, la igualdad y la libertad.

Filósofo del orden. Thomas Hobbes nos muestra la conflictividad de un "estado de naturaleza" caracterizado por la belicosidad, por la guerra de todos contra todos. En esas circunstancias, la justicia depende de la soberanía, de la capacidad ordenadora de la monarquía absoluta. Filósofo de la igualdad, Juan Jacobo Rousseau se opone a la opresión y la desigualdad que dejan como legado la autoridad y la propiedad provenientes del orden (orden, en sí, artificial). Finalmente, filósofo de la libertad, Immanuel Kant concilia la oposición al fundar la condición civil en la máxima libertad bajo la ley. Vieja fórmula estabilizadora del cambio y el equilibrio, la división de poderes corona en Kant la posibilidad de la vida

justa bajo las condiciones del orden, la igualdad (jurídica) y la libertad en la categoría política decisiva del Constitucionalismo.

Estas proposiciones que forman un cuerpo teórico acerca de la justicia nos indican sus alternativas y posibilidades; pero la justicia tiene una compleja gama de aristas, que se deben de tomar en cuenta cuando se aborda un estudio sobre ella. Entre éstas están los significados conceptuales, las proposiciones doctrinarias, la legislación vigente, sus interpretaciones y sus aplicaciones.

Por esta razón se tomó como base metodológica para la realización de nuestro estudio a la Teoría General de los Sistemas. Como ya se afirmó en el capítulo correspondiente, un sistema es una totalidad, de la que sus partes pueden ser totalidades en sí mismas. Así, se desarrollaron apartados sobre los diversos aspectos que configuran el marco de la justicia como son las connotaciones semánticas en su desarrollo histórico, su relación con los principios constitucionales en las distintas interpretaciones doctrinarias, sus formas de ejecución por cada uno de los poderes y las limitaciones a las que se enfrenta debido al desconocimiento de la sociedad y a la parcial aplicación de sus dictados. Cada uno de ellos constituye, en su particular condición, un sistema; pero en su conjunción conforman los elementos que integran el sistema de justicia.

Por ello la Teoría General de Sistemas nos permite observar la totalidad y la parte de ese objeto estudiado y con ello se puede tener una perspectiva amplia para observar la totalidad en torno a la justicia.

Bajo esas premisas, se juzga que el mejor gobierno es el gobierno de las leyes: es decir, el régimen en donde predominan las normas jurídicas sobre el arbitrio y la variabilidad de los hombres para garantizar la justicia. El Estado moderno es, ante todo, un Estado apegado a derecho, o sea, es el Estado de derecho que consiste en el sometimiento del gobierno al derecho y cuya expresión doctrinaria y programática es el constitucionalismo.

Un Estado será más legítimo en cuanto más respete a las leyes: es un régimen subordinado a la ley y también es el gobierno que ejerce el poder mediante leyes. Podemos afirmar con Mario de la Cueva que el hecho de existir el constitucionalismo es establecer un régimen de libertad cuyo objetivo fundamental es garantizar la libertad como ausencia de impedimento. Esta visión negativa del poder tiende a limitarlo mediante normas jurídicas, es decir, a que todo gobierno constitucional sea, en consecuencia, un gobierno limitado por el derecho, y de aquí que el constitucionalismo esté conformado por la doctrina y la práctica de los límites al poder político mediante la ley.

Se han reconocido tres grandes corrientes favorables al establecimiento de límites al poder del Estado: la primera es el

iusnaturalismo, que consiste en la implantación de límites externos al Estado como son los derechos naturales anteriores y superiores a cualquier ordenamiento jurídico y político. Otra corriente, en cambio, se inclina por el establecimiento de límites internos a través de la distribución del poder, por lo que es preciso que éste sea atribuido a varias personas y no concentrado en una sola persona. Además, se requiere que las diferentes funciones estatales sean asignadas a órganos diferentes. De esta manera, los límites al poder nacen de su distribución entre varios órganos con distintas funciones que se controlarán mutuamente y de ahí surge el equilibrio de poderes.

Las funciones elementales del Estado son la legislativa, la ejecutiva y la judicial. La teoría de la separación y equilibrio de poderes consiste en que existan tantos poderes como funciones y que cada uno de esos poderes realice una función específica; este es el Estado Constitucional, esto es, el Estado que, además de estar limitado por el derecho, lo está también por la división y por el equilibrio de poderes.

La tercera corriente, de acuerdo con Thomas Paine, consiste en que una constitución no es el acto de un gobierno sino el de un pueblo que constituye un gobierno: gobierno sin constitución es poder sin derecho.

En el orden lógico lo primero que sucede, de acuerdo con Paine, es que los hombres por libre voluntad se asocian y forman

una nación luego viene la formulación de la constitución, de la cual, a su vez, deriva el gobierno. Se desprende que el gobierno controla a los hombres sólo en cuanto individuos: sin embargo, el conjunto de hombres, o sea, la Nación apoyada en la Constitución, controlan al gobierno. Todo pues, se remite en última instancia al poder del pueblo que puede cambiar a la constitución y la forma de gobierno.

Herman Heller contribuyó ampliamente al desarrollo del constitucionalismo moderno al incluir y reconocer que las normas jurídicas no se dan por sí mismas o por una razón desprendida de la práctica sino porque el derecho tiene una vinculación inevitable con los procesos sociales. Concibe a la constitución como un producto social que pretende normalizar y formalizar la normalidad de la vida comunitaria; por ello, rechaza la tradicional separación entre ser y deber ser al calificarla como demasiado rígida y separada de la realidad.

Heller distinguió, sobre todo, los conceptos de normalidad y normatividad social (normalidad) que pueden coincidir o no con las disposiciones jurídicas que en ellas se elaboren (normatividad) y observa que la constitución permanece a través del cambio de tiempos y personas gracias a la probabilidad de que se repita en lo futuro la conducta humana que concuerde con ella.

El federalismo moderno surge en los Estados Unidos de Norteamérica a través de su Constitución Federal de 1787 que entró en vigor en 1789. El federalismo mexicano fue adoptado como

forma de organización porque durante los últimos años del virreinato de la Nueva España las provincias en que se dividía gozaban de cierta autonomía gubernativa, ordenada por la Constitución de Cádiz de 1812 que las dotaba de diputaciones provinciales con amplias facultades en materias fiscal, educativa, de fomento a las actividades económicas, etc. La adopción del federalismo mantuvo la unión de las provincias y evitó su disgregación. El federalismo mexicano nació como un anhelo de democracia, de gobierno propio y de libertad. Así, desde 1824, México adoptó para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal, la cual sufrió cambios debidos a guerras intestinas, invasiones extranjeras, mutilaciones del territorio nacional, pero que finalmente fue ratificada en el acta de reformas de 1847, por la Constitución Federal de 1857 y por la vigente Constitución General de la República de 1917.

El federalismo se traduce en el primer reparto de facultades que se da entre los órganos federales y los órganos de las entidades federativas. Este sistema de reparto está expresado en el artículo 124 de la Constitución Federal, al señalar que todas las materias que no estén expresamente concedidas por dicha constitución a los órganos federales corresponden a los estados miembros.

La segunda distribución de competencia se realiza entre los tres poderes federales a través de la aplicación de la teoría de

la división o separación de poderes.

Como consecuencia del sistema federal, en nuestro país existe una dualidad de organismos judiciales: los tribunales de la Federación y los tribunales de los estados miembros. En el ámbito federal, la administración de justicia se imparte por los tribunales que integran el Poder Judicial Federal: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

La administración de justicia federal también está encomendada a tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que son revisables por el Poder Judicial Federal mediante un recurso ordinario. Sin embargo, hay otros organismos administrativos cuyas resoluciones son finales y no pueden ser sometidas a las consideraciones del poder judicial por medio de un recurso ordinario, entre los principales se encuentran los siguientes: las Juntas Federales de Conciliación y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para la resolución de los conflictos laborales entre los trabajadores y los patrones privados; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para mediar en los conflictos entre los poderes federales y sus trabajadores; el Tribunal Fiscal de la Federación que conoce de los conflictos entre los contribuyentes y el fisco federal.

También intervienen activamente en la administración de justicia federal diversas dependencias del Poder Ejecutivo

Federal, entre ellas están: la Procuraduría General de la República, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Fiscal de la Federación, el Cuerpo Consultivo Agrario y la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

En los estados miembros de la Federación también encontramos la aplicación de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; este último está normado tanto por la Constitución Federal como por la Constitución de cada una de las entidades federativas y por la respectiva Ley Orgánica del Poder Judicial Local.

La administración de justicia en el ámbito local también se apoya en tribunales administrativos, entre los que encontramos a las Juntas Locales de Conciliación así como las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo. Asimismo, en el ámbito de cada entidad federativa existen dependencias del Poder Ejecutivo local entre las que sobresalen: las Procuradurías de Justicia, las Procuradurías de la Defensa del Trabajo de las entidades federativas, las Procuradurías Fiscales de los estados miembros, y las Comisiones Agrarias Mixtas de las entidades federativas.

Los artículos 95 y 96 constitucionales establecen los requisitos y el procedimiento para ser nombrado Ministro de la Suprema Corte de Justicia. Los Magistrados de Circuito y los

Jueces de Distrito son nombrados por la Suprema Corte de Justicia según el artículo 97. Los Ministros de la Corte gozan de inamovilidad, la cual se hace extensiva si al término de su encargo de seis años fueren reelectos o promovidos a cargos superiores.

En términos generales, los artículos 94, 97, 103, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución General de la República regulan el funcionamiento y competencia de los tribunales federales. Podemos agregar que el funcionamiento de los órganos encargados de la administración de justicia es ajeno a la consigna o al manejo político ya que su actividad se regula por un estricto marco jurídico que es difícil dejar de lado.

Todo poder ejercido sobre una nación debe tener un comienzo; tiene que ser delegado por ella o arrojado por quien lo ejerce. No hay otros orígenes: todo poder delegado es confianza y todo poder arrojado es usurpación. Aquí reside la importancia de reconocer cuál es la fuente de las constituciones y lo que las produce. De acuerdo con esta corriente es el pueblo y no el gobierno el que da origen a esas normas fundamentales y es, además, la fuente de legitimidad del poder. De aquí deriva, precisamente, la argumentación del constitucionalismo que no reconoce más que aquel poder subordinado a la ley. El poder que deriva del pueblo y que se hace ley es el que tiene validez: el poder que no proviene del pueblo y que no admite la superioridad de la ley es usurpación.

Históricamente, el sistema de administración de justicia en la sociedad mexicana ha adolecido de grandes limitaciones debido, en gran parte, a la crítica situación económica que ha prevalecido en el país, a la injusta distribución de la riqueza, a la diferenciación social existente, al exagerado formalismo procesal, al abuso y corrupción por parte de los encargados de impartir justicia, y a la ignorancia de la población de sus derechos constitucionales.

Por estas razones, se requiere de una constante actualización de los ordenamientos jurídicos, del mejoramiento del sistema de administración de justicia, así como de una intensa labor educativa de la población en lo referente a sus derechos y obligaciones que les confiere la ley; también se necesita modificar las prácticas establecidas de comportamiento social por otras más acordes con el Estado de derecho en el que pretendemos convivir.

La modernidad es un estado ideal de organización social que abarca las esferas económica, política y social de un determinado país; para alcanzarla es necesario transitar por el camino de la modernización, que es el proceso en donde confluyen pasado, presente y futuro de una sociedad racional. El actual proceso de modernización se inició como una decisión de gobierno y se ha convertido en una acción prioritaria del Estado.

La modernización del sistema de administración de justicia tuvo su comienzo a partir de amplios debates generados en el seno

de la sociedad mexicana en donde han participado tanto representantes de las autoridades como de la sociedad civil y se han elaborado y presentado proposiciones que buscan la aplicación y procuración de justicia en forma honesta y profesional.

Nuestra propuesta concreta, como aportación en la búsqueda de soluciones a la problemática tratada a lo largo de este trabajo de investigación, consiste en la capacitación del ciudadano utilizando la amplia cobertura de los medios masivos de comunicación para que conozca sus derechos, en la inclusión en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional de conceptos elementales de derecho, en la incorporación en las obras teatrales, literarias y cinematográficas de mensajes instructivos acerca de los derechos y deberes de los ciudadanos, y, sobre todo, en la creación de una Quinta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De aprobarse esta propuesta, se tendría un elemento adicional y muy importante para la defensa de la soberanía del Estado mexicano ante las nuevas circunstancias de interrelación económica propiciadas por la firma del Tratado de Libre Comercio entre los países firmantes: Canadá, México y Estados Unidos. Estas ideas han sido abordadas y desarrolladas ampliamente en el apartado respectivo.

Todos los supuestos teóricos sólo pueden ser llevados a la práctica si se parte de la convicción de que una sociedad se encuentra en el camino del progreso cuando se apoya en el Estado de Derecho. La sociedad mexicana se encuentra en esa tendencia de aprovechamiento de las ideas de los pensadores más trascendentes

de la historia para lograr una organización moderna.

Por ello, la modernización del sistema de administración de justicia implica la confrontación de racionalidades, incluso antagónicas, para llegar a la confluencia de intereses de la sociedad en su totalidad. Ya no son las decisiones unilaterales las que establecen las premisas para la aplicación de los criterios de justicia, se requiere la incorporación de todos los integrantes de la sociedad que conozcan y tengan elementos para el ejercicio pleno de la justicia.

Ahora que una cosa es el deseo y otra la situación real. La situación existente, en la que las carencias de los insumos básicos para la satisfacción, en muchas ocasiones de las necesidades vitales, impide sobre todo que los grupos que se encuentran en esa situación puedan tener una conciencia o, cuando menos, una idea de la legalidad que los protege.

Aquí el Estado cuenta con dos alternativas, como se ha visto en el desarrollo histórico de la humanidad: o se convierte en una entidad de sometimiento y dominio social o se constituye en la representación legal y legítima de la sociedad. En el primer caso, independientemente de que sea una oligarquía o una monarquía, son pocos los que imponen sus criterios al conglomerado social; en el segundo, se manifiesta la capacidad y habilidad de ejercer el poder mediante el convencimiento, la conciliación, la búsqueda de las coincidencias y divergencias de

los intereses de los grupos, pero, finalmente es clara la orientación hacia un proyecto colectivo.

Un Estado de este tipo es un Estado de derecho sólido, fuerte, que vence porque convence y que es respetado porque respeta. Pero, además, asume la responsabilidad de darle a los integrantes de la población las armas jurídicas que le sirven para luchar en contra de la negligencia, la prepotencia y la corrupción.

Usar el poder del Estado para apoyar el fortalecimiento del régimen jurídico puede darle a México la consolidación que requiere con miras a constituir una sociedad moderna, tanto en lo político como en lo económico y en lo social, que impulse la participación democrática de sus componentes y que se esfuerce en proporcionar los satisfactores que le demanda la colectividad. Las alternativas para hacerlo ya las hemos planteado en algunas partes de este trabajo de investigación y consideramos que con una firme decisión política se podrá sustentar una auténtica sociedad jurídica.

BIBLIOGRAFIA

- Apter, David R.** THE POLITICS OF MODERNIZATION. Ed. The University of Chicago press, Chicago, USA. 1965.
- Aristóteles.** LA POLITICA. Editora Nacional, Madrid. 1972
- Aristóteles.** ETICA NICOMAQUEA, versión de Antonio Gómez Robledo. Universidad Nacional Autónoma de México, Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana. 1985.
- Benson, Nettie Lee.** LA DEPUTACION PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO. El Colegio de México, México. 1955.
- Bertalanffy, Ludwig. Von.** TEORIA GENERAL DE LOS SISTEMAS. México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Bobbio, Norberto.** LA GIUSTIZIA. Giappichelli, Turin, 1983.
- Bobbio, Norberto.** "Sulla Nozione di Giustizia", en. TEORIA POLITICA. No. 1, 1985.
- Bobbio, Norberto.** "Diritto privato e diritto pubblico" en STUDI HEGELIANI. Rinaudi, 1981.
- Bobbio, Norberto.** LA TEORIA DE LAS FORMAS DE GOBIERNO. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci,** DICCIONARIO DE POLITICA. Tomo 1. Siglo XXI, 1a. edición en español, 1981.
- Buckley, Walter.** LA SOCIOLOGIA Y LA TEORIA MODERNA DE LOS SISTEMAS. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu editores. Segunda edición. 1973.
- Burgoa, Ignacio.** DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Porrúa, México. 1a. Edición, 1973.
- Burgoa, Ignacio.** DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Porrúa, México.- 1989.
- Carrancá y Trujillo, Raul.** DERECHO PENAL MEXICANO. Parte General. Edil. Porrúa S.A. México. 1980.
- Carpizo, Jorge.** "Sistema Federal Mexicano", en ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. México, UNAM, 1a. ed., 1980.
- Cassirer, Ernst.** KANT. VIDA Y DOCTRINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Cueva Mario de la.** "La Constitución del 5 de Febrero de 1957 en EL CONSTITUCIONALISMO A MEDIADOS DEL SIGLO XIX. México. Facultad de Derecho, UNAM. 1957, tomo II.

- Curiel, Fernando. "La radiodifusión universitaria" DESTI-INDE. No. 127. México, Ed. UNAM. CIESU-Coordinación de Humanidades.
- Del-Vecchio, G. LA GIUSTIZIA. Studium, Roma, 1959.
- Derathé, R. J.J. ROUSSEAU ET LA SCIENCE POLITIQUE DE SON TEMPS. Vrin, Paris, 1979.
- García Máynes, Eduardo. DOCTRINA ARISTOTELICA DE LA JUSTICIA. UNAM, México, 1974.
- García Máynes, Eduardo. TEORIA DE LA JUSTICIA EN LOS DIALOGOS DE PLATON. Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.
- García Máynes, Eduardo. LA DEFINICION DEL DERECHO. Universidad Veracruzana, 1968.
- Freire, Paulo. LA EDUCACION COMO PRACTICA DE LA LIBERTAD. Ed. Siglo XXI, México, Segunda edición, 1971.
- Gutiérrez Vega, Hugo. "Efectos de la comunicación masiva en la sociedad". DESLINDE No. 46. México, Ed. UNAM, departamento de Humanidades.
- Habermas, Jürgen. LA LOGICA DE LAS CIENCIAS SOCIALES. Madrid, España, Editorial Tecnos, 1980.
- Habermas, Jürgen. EL DISCURSO FUNDACIONAL DE LA MODERNIDAD. Ed. Taurus, coll. Encuentros. Primera reimpression, Madrid, España, 1984.
- Hegel, G.W.F. FILOSOFIA DEL DERECHO. UNAM, México, 1975.
- Hegel, G.W.F. LA CONSTITUCION DE ALEMANIA. Ainaudi, 1974.
- Hamilton, A. Madison, G. Jay. J EL FEDERALISMO. Fondo de Cultura Económica, México, 1932.
- Heller, Herman. TEORIA DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Hobbes, Thomas. DEL CIUDADANO. Instituto de Estudios Politicos. Cuzco, 1968.
- Hobbes, Thomas. LEVIATAN. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- Hume, David. TRATADO DE LA NATURALEZA HUMANA. Editora Nacional, Madrid, 1981.
- Hungtinton, Samuel P. POLITICAL ORDER IN CHANGING SOCIETIES. Ed. New Haven, Yale University, Press, 1969

- Illich, Iván. LA SOCIEDAD DEESCOLARIZADA. Editorial Posada. México, 1978.
- Israel, Jonathan I. RAZAS, CLASES SOCIALES Y VIDA POLITICA EN EL MEXICO COLONIAL. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
- Kant, Immanuel. "Idea de una historia universal en sentido cosmopolita", en FILOSOFIA DE LA HISTORIA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Kant, Immanuel. PRINCIPIOS METAFISICOS DE LA DOCTRINA DEL DERECHO. UNAM, México, 1978.
- Kant, Immanuel. UEBER DEN GEMEINSCHAFTE: DAS MAN IN DER THEORIE RICHTIG SEIN, TAUFET ABER NICHT FÜR DIE PRAXIS. Uect. Turin, 1985.
- Kelsen, Hans. TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica, México.
- Lira, Andrés. EL AMPARO COLONIAL Y EL JUICIO DE AMPARO MEXICANO. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Locke, John. ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL. Aguilar. Madrid, 1976.
- Loewenstein, Karl. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Ariel. Barcelona, 1975.
- Luhmann, Niklas. FIN Y RACIONALIDAD EN LOS SISTEMAS. Madrid, Espasa. Editora Nacional, Col. Teoría y método, 1983.
- Llanes, Jorge. LA SOCIEDAD ANTE LAS DROGAS. Serie: Sociedad y Drogas. Ed. Concepto, S.A. México, 1982.
- Llanes, Jorge. CRISIS SOCIAL Y DROGAS. Serie: Sociedad y Drogas. Ed. Concepto, S.A. México, 1982.
- Llanes, Jorge. PREVENCIÓN DE LA FARMACODPENDENCIA. Serie: Sociedad y Drogas. Ed. Concepto, S.A. México, 1982.
- McIlwain, Ch. H. CONSTITUTIONALISM: ANCIENT AND MODERN. New York, Cornell University Press, 1940.
- Márquez Morales, Arturo, Bernal Sahagun, Victor et. al. EL ALCOHOLISMO EN MEXICO. Colección: Temas de Actualidad. Edit. Nuestro Tiempo, México, 1985.
- Martinez Hernández, Ifigenia. ALGUNOS EFECTOS DE LA CRISIS EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO. Fac. de economía, IIE, UNAM, México, 1983.

- Mayntz, Renato.** SOCIOLOGIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Madrid. Ed. Alianza Editorial. Col. Alianza Universidad No. 444. 1987.
- Mendoza Angeles, Arcimiro.** LOS FINES DEL DERECHO Y LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL (Estudio sociológico); Tesis. Fac. de Derecho. UNAM. México. 1996.
- Montesquieu.** DEL ESPIRITO DE LAS LEYES. Ferrua. México. 1977.
- Montiel Martínez, Erijido.** ANALISIS SOCIOJURIDICO DE LOS CRITERIOS DE CARACTER PENAL, CIVIL Y LABORAL SOBRE EL ALCOHOLISMO REPERCIBIDO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Tesis. Fac. de Derecho. num 10290. UNAM. México. 1992.
- Morales De Jins, Miguel Angel.** LA EDUCACION: ASPECTOS SOCIOJURIDICOS EN MEXICO. Tesis. Fac. de Derecho. UNAM. México. 1992.
- Molina Piñero, Luis.** ESTRUCTURA DEL PODER Y EFILAS DEL JUEGO POLITICO EN MEXICO. Ensayos de Sociología Aplicada. UNAM. México. 1990.
- Olvera Reyes, Adriana G.** LA JUSTICIA SOCIAL EN SU TRAYECTORIA HISTORICA Y SU REPERCIBION EN MEXICO. Tesis. Fac. de Derecho. UNAM. México. 1979.
- Paine, Thomas.** LOS DERECHOS DEL HOMBRE. Fondo de Cultura Económica. Mexico. 1992.
- Peniche López, Eduardo.** INTRODUCCION AL DERECHO Y LECCIONES DE DERECHO CIVIL. México. Ed. Ferrua S.A. Séptima edición. 1999.
- Perelman, Ch.** DE LA JUSTICE. Institut de Sociologie Solvay. Bruxelles. 1945.
- Pérez Moreno, Ma. del Rosario.** ASPECTOS SOCIOLOGICOS Y JURIDICOS DE LA DESMEMBRACION FAMILIAR EN MEXICO. Tesis. Fac. de Derecho. Num 70.37. UNAM. México. 1987.
- Rawls, John.** TEORIA DE LA JUSTICIA. Fondo de Cultura Económica. México. 1979.
- Reyes Heróles, Jesús.** EL LIBERALISMO MEXICANO. México. Fondo de Cultura Económica. Tomo I. "Los Orígenes". 2a. reimpression. 1992.
- Robles, Martha.** EDUCACION Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DE MEXICO. Edit. Siglo XXI Editores. México. 1985.
- Rousseau, J.J.** EL CONTRATO SOCIAL. Ferrua. México. 1969.

- Rousseau. J.J. DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES. Ferrua, México, 1969.
- Rousseau. J.J. "Emilio", en OEEBE, Sansoni, Florencia, 1972.
- Rousseau. J.J. DU CONTRACT SOCIAL, en Oeuvres Completes, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, Paris, 1964.
- Schmitt. Carl. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Ed. Revista de Derecho Privado, México, 1934.
- Stroud. Barry. HUNE. Ed. UNAM, México, 1995.
- Strauss. Levv. THE POLITICAL PHILOSOPHY OF HOBBS. Chicago, University Press, 1962.
- Solari. G. LA FORMAZIONE IDEOLCA E FILOSOFICA DELLO STATO MODERNO. Guida, Nápoles, 1974.
- Tamayo y Salmerán. Relando. SOBRE EL SISTEMA JURIDICO Y SU CREACION. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976.
- Tamayo y Salmerán. Relando. EL DERECHO Y LA CIENCIA DEL DERECHO. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, primera reimpresión, 1985.
- Tascón Fuentes. Cirriano. ASPECTOS SOCIOJURIDICOS DE LA CREACION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN MEXICO. Tesis, Fac. de Derecho, UNAM, México, 1937.
- Tena Ramirez. Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Ferrua, 196. edición, 1951.
- Tena Ramirez. Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1979. México, Ferrua, 19. Edición, 1990.
- Tocqueville. Alexis de. LA DEMOCRACIA EN AMERICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Venegas Alvarez. Ramón. ORDEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN. Una institución encomiable. México, Ed. UNAM, IJ, 1993.
- Vinogradoff. Paul. INTRODUCCION AL DERECHO. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, Col. Ervzarios No. 57. Tercera edición en Español, 1967.
- Vlaches. G. LA PRINCE POLITIQUE DE KANT. Presses Universitaires de France, 1962.
- Young. Oran. SISTEMAS DE CIENCIA POLITICA. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, Col. Popular, 1972.

Zavala, Silvio. LAS INSTITUCIONES JURIDICAS EN LA CONQUISTA DE AMERICA. Edit. Ferrua, México, 1971.

HEMEROGRAFIA

Articulos Rubricados

- Bremants, Alberto. "Por una justicia al servicio del Pueblo" Revista de la Fac. de Derecho, T.VIII, Num.29. (Enero-Marzo de 1958). UNAM, México, 1958.
- Castañeda Jiménez, Hector F. "La administración de justicia ante el dinamismo social". REVISTA MEXICANA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA. México, Vol.VI No.1 enero marzo de 1959.
- Cortés Figueroa, Carlos. "Sobre la Administración de Justicia Federal". Revista de la Fac. de Derecho, T. VIII, Num. 27 (Julio-Septiembre de 1957) UNAM, México, 1957.
- Cuellar Romero, Ricardo. La crisis y la política del capital en México. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. México, 1963.
- Esteinou Madrid, Javier. El estudio totalizador de la comunicación de masas. (COMUNICATION Y TEORIA SOCIAL (antología). México. El UNAM, 1964. pp. 143-163.
- Fernandez H. Jorge. "Seminario sobre modernización económica" TIEMPO, México, 7 de Julio de 1967. pp. 26-27.
- Gallegos, Elena. "Para ejercer autoridad, no caben impunidad ni inducticia" LA JORNADA, 30 de Julio de 1990. p. 11.
- González Gonió, Arturo. México: Cuatro ensayos de sociología Política. Edit. UNAM, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios No. 20. México, 1972.
- Habermas, Jürgen. "Teoría y ciencia como ideología" RAZON Y ESTADO, Revista A.E.I. Universidad Autónoma Metropolitana Vol. II, No. 3 mayo agosto, 1981. p. 43.
- Lovera, Sara. "Morales lechuga ante mujeres periodistas" LA JORNADA, México, 11 de Julio de 1990. p. 15.
- Miguel y Alonso, Carlos. "El acceso a los tribunales para los económicamente débiles. La ayuda judicial gratuita". Revista de derecho, Num.109. Enero Abril, México, 1978.
- Paz, Octavio. "El romanticismo y la poesía contemporánea". VUELTA, 1963.
- Pereyra, Carlos. "Defensa de Privilegios". La Jornada. Enero 16 de 1987.

- Pérez de los Reyes, Marco Antonio. "Los primeros abogados de la Nueva España". Revista de Derecho T.XXX, Num.17. (Septiembre-Diciembre de 1980) UNAH, México.
- Romero Apis, José Elías. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA. No. 1 extraordinario. Vol. VII. noviembre de 1989.
- Ruy, Francisco. "La familia como unidad de equilibrio humano y social". REVISTA PERSONA Y DERECHO, vol. P. Pamplona, España, 1974.
- Soberanes Ferrández, Jorge Luis. "La inmovilidad Judicial en México". REVISTA DE DERECHO, T. XXXVII, Nums. 151-152-153. (Enero-junio de 1987). UNAH, México, 1987.
- Velázquez Estrada, Rosalín. "El Estado y la radiodifusión" CUBIERTACIONES, No. 1. México. Ediciones El Caballito, 1981.

ARTICULOS EDITORIALES Y NOTAS PERIODISTICAS.

- Editorial. "Modernización Económica y Cambio Estructural" TIEMPO, México, 26 de Julio de 1987, pp. II-III.
- Editorial. Revista PERI, México, Año 13, No. 83, Noviembre de 1989, p. 3
- "Modernizar para crecer" TIEMPO, 1to de septiembre de 1987.
- "Modernización democrática" TIEMPO, 13 de octubre de 1987, p. 40.
- "Mejor capacitación política" TIEMPO, México, 14 de febrero de 1989, p. 13
- "Unidad en ideales permanentes" TIEMPO, México, 11 de abril de 1989, p. 13
- "Obligación, no concesión, la protección de los derechos: CSG" LA JORNADA, México, 7 de Junio de 1990, p. 3
- "La controversia, signo de libertad: Salinas" LA JORNADA, México, 13 de Julio de 1990, p.1
- "En las instalaciones de la EJF" LA JORNADA, México, 14 de julio de 1990, p. 13

DOCUMENTOS

- Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a expedir nuevos títulos de concesión a los actuales concesionarios en materia de radio y televisión. DIARIO OFICIAL, martes 1ro de julio de 1989, p. 23
- Castañeda, F. Hector, "Organización y evolución del Ministerio Público en México". POBENCIA, mimeografiada, s/f, p. 7
- Cueva, Mario de la, "Derecho constitucional", Facultad de Derecho, UNAM, mimeografiada, s/f, p. 1.
- De la Pena, Sergio y Juana Ferrera, "Crisis y reproducción de la fuerza de trabajo en México", mimeo, s/f.
- Documentos Fundamentales de la Historia de los Estados Unidos de Norteamérica, México, Ed. LITSA.
- Documentos "Rescator el crecimiento, abatir la inflación, ampliar la justicia." TIEMPO, 13 de octubre de 1987, pp.40f-40g.
- Documentos "Renovación Nacional: por la modernización de México a través de la acción cívica." TIEMPO, 17 de noviembre de 1987.
- Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, México, 1987.
- Hernández Ortega, Eral, "Algunos elementos sobre la educación superior en la UNAM" Documento #1, "Hacia la reforma democrática en la UNAM", SEPUNAM, Secretaría General, México, 1987.
- Procuraduría General de la República, "La Reforma Jurídica de 1983 en la administración de Justicia", IGR, México, 1984.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Global de Desarrollo 1980-1992 Poder Ejecutivo Federal, México, 1980.