

00463

2
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA
(EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA)

T E S I S

Q U E P R E S E N T A:

JUAN JOSE HERRERA LIZAOLA

PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.....	i
-------------------	---

CAPITULO I

MARCO TEORICO.

1.1 Introducción.....	1
1.2 La justicia.....	2
1.2.1 Criterios tradicionales en la impartición de justicia.....	12
1.2.2 Justicia y ley.....	15
1.3 El concepto de administración pública.....	19
1.3.1 La administración pública en México.....	25
1.3.2 Relaciones de la administración pública con - otras disciplinas.....	31
1.4 Administración de justicia.....	35
1.5 Administración pública y administración de justicia.	37

CAPITULO II

MARCO METODOLOGICO

2.1 Introducción	43
2.2 La Teoría General de Sistemas	46
2.2.1 El concepto de sistema	49

2.2.2	Aplicaciones de la Teoría General de Sistemas	54
2.2.3	La teoría de la administración y la teoría de la organización.....	55
2.2.4	La Teoría General de Sistemas y la Teoría de la Administración.....	58
2.2.5	La Teoría General de Sistemas y la Administración Pública.....	60
2.2.6	La Teoría General de Sistemas y la Administración de Justicia.....	65

CAPITULO III

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA

3.1	Introducción.....	72
3.2	Constitucionalismo y división de poderes.....	75
3.2.1	Antecedentes de la doctrina de la División de Poderes.....	76
3.2.2	Creadores modernos de la doctrina de la División de Poderes.....	78
3.2.3	Alcance de la División de Poderes.....	82
3.2.4	Aplicación de la División de Poderes en el constitucionalismo moderno.....	84
3.2.5	Aplicación de la División de Poderes en el constitucionalismo mexicano.....	86
3.3	Constitucionalismo y federalismo.....	92

CAPITULO IV

EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MEXICO

4.1	Introducción.....	100
4.2	El sistema de administración de justicia mexicano.	105
4.2.1	El sistema de administración de justicia federal.....	106
4.2.1.1	El Subsistema de Tribunales que integran el Poder Judicial Federal.....	106
4.2.1.2	El Subsistema de Tribunales administrativos federales.....	116
4.2.1.3	El Subsistema de Dependencias del Poder Ejecutivo Federal que intervienen en la administración de justicia.....	129
4.2.2	El sistema de administración de justicia en las entidades federativas.....	142
4.2.2.1	El Subsistema de Tribunales que integran los poderes judiciales de las Entidades Federativas.....	142
4.2.2.2	El Subsistema de Tribunales Administrativos de las Entidades Federativas....	147
4.2.2.3	El Subsistema de Dependencias de los poderes ejecutivos de las Entidades federativas que intervienen en la administración de justicia.....	150

CAPITULO V

EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

5.1	Introducción.....	155
5.2	Problemas sociales de México.....	157
5.2.1	Ausencia de educación jurídica de la población	157
5.2.2	Bajo nivel de educación de la población adulta mexicana.....	166
5.2.3	Acentuado nivel de corrupción de Jueces y -- Auxiliares de la Administración de Justicia para retardar o denegar la justicia.....	170
5.2.4	Desconfianza de la población en la Administra- ción de Justicia.....	174
5.3	Problemas económicos de México.....	177
5.3.1	Desarrollo insuficiente de la economía de México.....	177
5.3.2	Bajo nivel de productividad de la población -- económicamente activa.....	180
5.3.3	Injusta distribución de la riqueza.....	184
5.3.4	El desempleo, la drogadicción, el alcoholismo y la desintegración familiar como causales de de- litos.....	186

CAPITULO VI

LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

6.1	Introducción.....	194
6.2	Modernización y modernidad.....	199
6.2.1	Algunos componentes de una teoría de la modernidad.....	200
6.2.2	La modernidad en el contexto internacional - contemporáneo.....	211
6.2.3	Proyecto político de modernización del gobierno mexicano.....	217
6.3	La modernización del sistema de administración de justicia en México.....	226
	CONCLUSIONES.....	242
	BIBLIOGRAFIA.....	258

INTRODUCCION

La transformación de la sociedad mexicana del último cuarto de siglo ha modificado de raíz la índole y la amplitud de las demandas que la población hace al aparato estatal. Su explicación está basada en una acelerada dinámica demográfica, un vastísimo proceso de urbanización, y el agotamiento de un modelo general de desarrollo. A esta razón, se une también la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década.

Estas presiones internas exigen cambios que modifiquen decisivamente las perspectivas de prosperidad económica general y la de los más necesitados en particular, la garantía de participación en lo que les atañe y compete, el ejercicio efectivo de sus libertades y, todo ello, moderando las diferencias sociales y erradicando los enclaves más graves de pobreza extrema.

Las necesidades y demandas sociales crecientes, las condiciones objetivas de la economía nacional y las finanzas del Estado son razones internas que, en el marco de los nuevos arreglos de la economía internacional, obligan a pensar en serias modificaciones a las reglas de la producción, a los mecanismos de acceso a los servicios de bienestar de la población y a los términos de la competencia por el poder y el imperio de la ley.

Todas ellas deben ser capaces de dar respuesta a estas realidades y, por tanto, tienen un carácter central en una reforma del Estado.

El Estado se moderniza afirmando y fortaleciendo el cumplimiento de sus funciones básicas. La legalidad es, sin duda, la única forma de comportamiento para defender la soberanía y garantizar las libertades de los mexicanos. Esto obliga a ampliar las oportunidades y dar seguridad al ejercicio de los derechos de asociación, expresión, creencias, traslado, industria o profesión. Sólo una consistente y sistemática eliminación no únicamente de obstáculos, en su más extensa expresión, sino de las irritantes discrecionalidades que en ocasiones distorsionan la conducción de los asuntos públicos o agobian a la sociedad, puede dar base a una relación transparente y eficaz entre el Estado y los ciudadanos y sus agrupaciones.

El apego al Estado de Derecho, que en México es Estado social de Derecho, es fundamental para la convivencia armónica entre los mexicanos. Implica respeto y observancia cotidiana de la Constitución y obediencia de la ley, para no tener que obedecer a los hombres; implica certidumbre jurídica y conocimiento de la propia ley, respeto a los derechos humanos, políticos y sociales y, sobre todo, garantizar el acceso a la administración de justicia.

Por ello, la modernización que se exige en el ámbito de la administración de justicia es en donde se pueden dar los grandes

y trascendentales pasos que reclama el pueblo mexicano. Se requiere audacia para lograr los cambios en el quehacer cotidiano que posibiliten la justicia expedita y la justicia suficiente que están demandando los mexicanos.

La investigación denominada LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA (EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA), ha sido realizada con el fin de hacer una revisión de los principales preceptos juridico-administrativos 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. Asimismo, se incluyen las definiciones de administración pública y administración de justicia.

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. Por tal motivo una parte fundamental del

constitucionalismo se 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 hecho desde la base metodológica proporcionada por la Teoría General de Sistemas, 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. Asimismo, dentro de la investigación se hace referencia a los problemas sociales y económicos que originan, en muchas ocasiones, la comisión de delitos.

Por otra parte, se hace una amplia referencia al proceso de modernización y a la idea de modernidad para ubicar, dentro de ese contexto, el rumbo que se desea para nuestro país.

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 de la justicia mexicana.

CAPITULO I

MARCO TEORICO.

1.1 Introducci3n.

Como se sabe, la realidad es siempre mucho m3s rica que lo que podemos decir acerca de ella y si se inicia una investigaci3n sin establecer par3metros te3ricos que delimiten el campo del conocimiento que se desea abordar para exponer lo que se encuentra y percibe de la realidad, nos impedir3a el entendimiento de fen3menos espec3ficos.

Por ello, para establecer los par3metros del alcance de la investigaci3n y las limitaciones del conocimiento, es preciso hacer una pausada y minuciosa reflexi3n sobre cu3les tienen que ser los aspectos que se abordar3n en la misma. Para ello se propone la enunciaci3n a priori que contiene la estructuraci3n conceptual, lo que nos sirve para indicar la base te3rica a seguir, entendida 3sta como un conjunto de enunciados cuyo significado permite 3signar un sentido a la realidad descrita.

Bajo esas premisas, emprenderemos nuestro acercamiento al tema de estudio seleccionado. Esa es, de manera simplificada, la funci3n del marco te3rico en el que el contenido del capitulo se sustenta, pues en 3l encuentran su sentido y raz3n de ser los m3rgenes establecidos en este apartado.

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 sus diversos sentidos, 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.

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.

1.2 La justicia.

La naturaleza del hombre, sus propios instintos y, fundamentalmente, sus limitaciones personales, hacen evidente que

èste necesita de la vida social como condiciòn necesaria para su conservaciòn, desarrollo físico y cumplimiento de sus tareas intelectivas y morales. En ninguna etapa de la vida de la humanidad el hombre ha vivido aislado de los demás hombres. La vida en comunidad se le ha impuesto: la sociedad no sólo le es conveniente sino necesaria.

El individuo tiene, a través de su existencia, diversas finalidades que cumplir; desde la conservaciòn de su propia vida hasta la realizaciòn de su perfeccionamiento moral e intelectual, pero para lograrlas necesita la ayuda y uniòn de los demás. La sociedad es, entonces, la condiciòn necesaria para que el hombre realice su propio destino. La vida en comunidad se impone a la naturaleza humana en tal forma que los hombres ya nacen perteneciendo a un grupo: la familia, que constituye la primera etapa, bàsica o fundamental en la organizaciòn social. El Municipio, la Naciòn, el Estado, etc., son otras tantas formas en el desarrollo de la convivencia humana, en donde siempre se busca, esencialmente, un marco de seguridad que permita su desarrollo.

En consecuencia, el hombre, ser comunitario, no puede, a menos que se decida a perder sus propias características, prescindir del concurso y apoyo de los otros hombres. La sociedad es un hecho necesario y natural; ni la ciencia ni la pura reflexiòn sugieren al hombre aislado del hombre, èste es un ser sociable por excelencia, de ahí la validez universal de la frase de Aristòteles: "o antropos esti to zoon politikon".

Así como la seguridad es uno de los valores esenciales de la vida social, ya que no hay convivencia sin seguridad, la justicia es el valor más alto del grupo social organizado, porque refleja la perspectiva ética de sus valores esenciales.

Ya desde la antigüedad se hicieron intentos de transformar la idea de justicia en concepto operacionalizable. Fueron los pitagóricos los primeros que intentaron definir conceptualmente la justicia reduciéndola a una relación de igualdad. La concibieron como una medida y trataron de operacionalizarla en forma matemática. La Magna Moralia de Aristóteles atribuye a Pitágoras una definición: "La justicia es un número cuadrado, el cual es un compuesto de dos factores iguales", 1_/ y en ese sentido la definición nos muestra a la justicia como una relación de igualdad entre las personas que funcionan como términos de la relación.

El principio se aplica a varios tipos de relaciones: a la relación entre el delito y la pena; a la distribución en las cosas comunes, y a las relaciones privadas entre individuos. Los pitagóricos consideraron también el cuadro geométrico como imagen de la justicia, porque tiene cuatro lados iguales. "El número cuatro era para ellos un magnífico ejemplo de armonía porque es el único número que se forma con las mismas cifras tanto sumándolas como multiplicándolas." 2_/

1_/ Giorgio del Vecchio. La justicia. Edit. Gongora, Madrid, 1925, Cap. VI.

2_/ V. Llambias de Acevedo, J. El pensamiento del derecho y del Estado en la antigüedad desde Homero a Platón. Bs. Aires, 1967, p. 45

Los pitagóricos llegaron a la conclusión de que "...la justicia es un principio regulador y como tal es una común medida que limita lo ilimitado e iguala lo desigual." 3_/

La especulación filosófica alrededor del valor-justicia, la ha situado en diferentes planos de alejamiento en referencia con el mundo empírico. Platón la colocaba en el plano ideal donde los gobernantes deberían ser filósofos "para contemplar la idea pura y absoluta del bien, e inspirar en ella su legislación", 4_/ para poder aspirar al valor justicia. Aristóteles, al conceptualizarla, da un paso de acercamiento hacia la realidad fenoménica. Además de su doctrina sobre la justicia como medida general de la virtud, elaboró una teoría de la justicia como medida axiológica para el derecho y el Estado. Esa idea particular de justicia, aplicada al derecho y al Estado, comprende a su vez todas las virtudes ciudadanas relativas a la comunidad política, y consiste en una igualdad proporcional.

Ante la variedad y contraposición de las corrientes que han abordado el tema, la opción para presentar un análisis más o menos vertebrado 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, el texto del cual se

3_/ Hans Kelsen. Los juicios de valor en el Derecho. Traducc.de Eduardo García Máynez, Edit. Lozada, Bs. Aires, 1946, pp. 239-267.

4_/ V. Llambias. Op. Cit. pp. 39-45.

suele partir para el análisis de la justicia es el V libro de la Ética nicomaquea.^{5/} 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 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".^{6/}

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 justamente y quieren las

5_/Cfr. Eduardo García Máynez, Teoría de la justicia en los -- diálogos de Platón, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, passim.

6_/Aristóteles, Ética nicomaquea, versión de Antonio Gómez Robledo, Universidad Nacional Autónoma de México, Bibliotheca Scriptorvm Graecorvm et Romanorvm Mexicana, 1983, p. 104.

cosas justas. De igual modo con respecto a la injusticia, pues por ella los hombres obran injustamente y quieren las cosas injustas". 7_/

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 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". 8_/

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

7_/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.

8_/ Aristóteles, op. cit., p. 105.

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, se debe presentar 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.

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".^{9/} 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.

^{9/}Ibidem. p. 106.

Como se puede ver, la relación entre la justicia y las instituciones que la aplican y, más aún, cómo la aplican, es un 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 aristotèlica, y siendo coherentes con el interés por conocer las constituciones políticas y su vinculación con la justicia, debemos presentar aquí la clasificación que Aristòteles 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, esos règimenes seràn forzosamente correctos, mientras que seràn desviaciones los que atienden al interés particular del individuo o de la minoría o de la mayoría".¹⁰/ 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 unipersonales 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 regimenes políticos: república (politeia)".¹¹/ Es de sobra conocida la clasificación de los

¹⁰/Aristòteles, La Política. Edit. Nacional, Madrid, 1972, p. 135.

¹¹/Idem.

respectivos opuestos, o sea, la tiranía, la oligarquía y la demagogia.

Otro de los autores que trató de aportar argumentos novedosos sobre el concepto de justicia 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.

Hume señala que el hombre no se convence de las ventajas que proporciona la sociedad ya que dice que esa unión no será duradera. Dice que lo que impulsa decididamente al hombre a reunirse con los demás es el imperativo de preservar la unión familiar.

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 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".12_/

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.

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".13_/ Si comparamos esta proposición con el sistema aristotèlico 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.

12_/D. Hume, Tratado de la Naturaleza 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.

13_/Idem. p. 723.

1.2.1. Criterios tradicionales en la impartición de justicia.

Ya decíamos que no hay uno sino varios criterios de interpretación de la justicia que dan lugar a otras tantas teorías. Pues bien, es 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. Es convención aceptada trazar tres grandes líneas de respuesta. Para algunos, la justicia es orden porque el fin último por el cual se instituye es la paz 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 presocial 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 coasociados 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 justicia como orden tiene en la doctrina de Thomas Hobbes a uno de sus máximos representantes.

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 de resolver, las disparidades entre los coasociados. 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 justicia como igualdad, aparte de Aristóteles del que ya hemos hablado, también cuenta entre sus filas a Juan Jacobo Rousseau.

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

juridica 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 coasociados gocen de un sistema de libertades sin dañar a los demás o al propio Estado. En este ámbito lo "justo" es aquello que al mismo tiempo garantiza y respeta la libertad de los ciudadanos. La justicia como libertad tiene entre sus máximos inspiradores a Immanuel Kant.

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

1.2.2. Justicia y ley.

Después de abordar 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 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 salta 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. Nos 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 (el rey hace la ley). 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 (la ley hace al rey).

"Si observamos el devenir histórico, nos daremos cuenta que la posición que terminó por triunfar fue la última: Los regímenes políticos se apegaron 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 assembleistas. Ni las monarquías absolutas ni las democracias directas prosperaron; en su lugar quedaron y se están extendiendo cada vez más las repúblicas constitucionalistas. 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."¹⁴/

En conclusión, el problema de la justicia no es simplemente de estructura o definición, sino de fondo; es decir, se requiere averiguar los criterios de valor que deben ser tomados en cuenta para establecer normativamente la equivalencia.

Asimismo, el problema consiste en encontrar los valores que deben ser considerados por el Estado y por el derecho, los criterios para la igualdad, para la equivalencia y para la distribución proporcional y justa.

¹⁴/ Castañeda Jiménez, Héctor F. La modernización del sistema de administración de justicia como instrumento para renovar la dinámica social en México. Facultad de Derecho. Tesis doctoral, UNAM, México, 1991. p. 50.

1.3. El concepto de administración pública.

El término administración proviene del latín administratio, onis, que, a su vez, procede de ad y ministrare (servir). Es un concepto que cuando es utilizado por las ciencias administrativas, sugiere la idea de organización del trabajo colectivo; tanto para la organización de las empresas como para la organización estatal.

Desde los inicios de la teoría de la administración (con Henry Fayol) los autores han reconocido que todo proceso administrativo, y toda institución administrativa, se integra por un conjunto de actividades idénticas y con posibilidades de ser tipificadas. A esas actividades la teoría las ha denominado las funciones de la administración.

Con mayores o menores diferencias se reconoce que las funciones de la administración son las siguientes: 15_/

Planeación: Consiste en señalar los objetivos y definir políticas y programas.

Organización: Permite dividir el trabajo y asignarlo, formando una estructura jerárquica.

Integración: Consiste en allegarse los recursos humanos, técnicos y financieros que la organización requiere para su funcionamiento.

15_/Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la administración pública de México. Tomo 2, INAP, México, 1984, p. 14.

Dirección y Ejecución: Es el ejercicio de la conducción y el "liderazgo" mediante programas y órdenes y la implantación de las acciones conducentes a alcanzar los objetivos.

Control y Evaluación: Verifica que los planes se cumplan, les da seguimiento de la ejecución y evalúa resultados para reiniciar el proceso de planeación.

En la administración pública estas cinco funciones están presentes aun cuando no exactamente del modo antes enunciado. La teoría moderna reconoce hoy a tales subprocesos con la denominación de funciones de regulación de la administración. La denominación obedece a que son funciones de carácter general, presentes en todas las instituciones que integran la administración pública y que regulan el desenvolvimiento y desempeño de las funciones propias de cada organización.

También se les denomina funciones de regulación, en contraposición a las de apoyo de servicio, que son aquellas como las de adquisiciones, compras, intendencia, documentación y archivo.

Existen varias definiciones del concepto de administración pública, entre otras, podemos señalar las siguientes:

"Con el término administración pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una

colectividad o en un ordenamiento estatal" 16_/

"Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia suele identificarse a la función administrativa como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad." 17_/

"La noción de administración abarca dos acepciones: la acción de administrar, que implica una gestión; también un órgano del Estado: la administración. En el primer caso se parte de un criterio material, es decir, se considera la naturaleza de la acción que se realiza, en el segundo, se hace referencia a un carácter orgánico, es decir, nos referimos al órgano que realiza la acción." 18_/

16_/ Bobbio, Norberto. Diccionario de política. Siglo XXI, Edit. México, 1988.

17_/ Diccionario jurídico mexicano. UNAM, Porrúa, México, 1987.

18_/ Osornio Corres, Fco. Javier. Administración pública en el mundo. UNAM, México, 1983, p. 4-7.

En la administración pública su especificidad está dada como un órgano del Estado. "La administración pública tiene por función la de regir el monopolio público de la coacción, obteniendo, por el juego combinado de la norma jurídica y de la violencia física, la sujeción de los individuos bajo el orden existente. La administración pública como aparato del Estado también es concebida como una organización, institución o una función social". 19_/

"La administración pública para el desarrollo integral es el conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; sistemas y estructuras institucionalizadas que facilitan la transformación y el progreso, a través de los factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleven de una etapa particular superable a otras más elevadas, en términos de satisfacción para todos ellos. No es un fin sino un medio, quizá el más importante para promocionar y llevar a cabo en cierta medida las acciones de transformación de la sociedad" 20_/

La administración pública también es considerada como "... el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos

19_/ Chevalier, Jacques. et al. La ciencia administrativa. INAP, FCE, México, 1980. p. 5.

20_/ Jiménez Castro, Wilburg. Administración pública para el desarrollo integral. FCE, México, 1976. p. 10.

descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos."21_/

Asimismo, la administración pública "...es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos personales;
- b) Elementos patrimoniales;
- c) Estructura jurídica; y
- d) Procedimientos técnicos". 22_/

La administración pública se puede entender desde dos puntos de vista: en sentido objetivo y en sentido subjetivo.

"En sentido objetivo, haciendo referencia a un determinado tipo de actividad estatal o función pública, se puede hablar de cuatro distintas significaciones:

1. Administración equivale a gobierno como acción general de dirigir o gestionar los negocios públicos;

21_/ De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa, México, 1986.

22_/ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1990, p.10.

2. Administración se identifica con la acción que, bajo la actividad de gobierno, provee a la inmediata satisfacción de las necesidades públicas por medio de actos incesantes y continuos;

3. Administración se contrapone a constitución como actividad teleológica (fines) del Estado en su unidad;

4. Administración es una de las actividades funcionales del Estado que se propone la satisfacción de las necesidades colectivas por actos concretos y bajo el orden jurídico propio del Estado de que se trate.

"En sentido subjetivo se usa para designar al sujeto productor de dicha actividad. En tal sentido, se entiende por una administración pública al conjunto orgánico constituido por el Poder Ejecutivo del Estado".^{23_}/

Como se puede advertir, dentro de las variadas definiciones de administración pública, se aprecian elementos y características de tipo funcional (planeación, organización, integración, dirección y ejecución, control y evaluación); de ordenación de actividades; de responsabilidad administrativa; de funcionamiento administrativo orgánico y formal o material; de gestión; de monopolio de la coacción; como factor de progreso; como conjunto de entidades de tres niveles (federal, estatal y municipal); como organización jerarquizada; etc. Sin embargo, es importante resaltar que, en conclusión, la administración pública es el medio del que se sirve el Estado para alcanzar sus fines.

^{23_}/Diccionario Unesco de Ciencias Sociales. Planeta-Agostini, México, 1987

Asimismo, es necesario señalar que la administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales. Acosta Romero 24_/ relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en China, en Grecia y en Roma en donde ya contaban con manuales de organización y gobierno.

1.3.1 La administración pública en México

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México, contaban con una estructura administrativa a la que se había de superponer la administración colonial. Durante esta época, la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía, en nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas de la más grande importancia.

Al lado del virrey, se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar la acción del virrey. En el nivel central peninsular participaban en la administración colonial el rey y sus secretarios así como el Consejo de Indias.

24_/Acosta, Op. cit., p.13.

También existían administraciones locales en dos ámbitos:

- a) Provincial y distrital, en el que participaban los gobernadores de reinos y provincias, al igual que corregidores y alcaldes mayores, y
- b) En el que intervenían los cabildos y sus oficiales.

Al consumarse la independencia de nacional, el emperador Agustín de Iturbide organizó la administración pública en cuatro secretarías: Relaciones Exteriores e Internas, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, y Hacienda. Posteriormente, por causa de las difíciles situaciones internas y regímenes políticos diferentes que imperaron en nuestro país a lo largo del Siglo XIX, se afectó la organización y atribuciones de la administración pública, la cual conoció cierta estabilidad durante el régimen porfirista.

Al triunfo de la Revolución mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado mexicano adopta un régimen claramente intervencionista y, a través de lo dispuesto por sus artículos 30, 27 y 123, se compromete a proteger y promover las condiciones de vida de la población. Este esquema constitucional impondrá a la administración pública, encabezada por el presidente de la República, un papel de importancia fundamental en la atención de las necesidades sociales, ya que, en México, al recaer el Poder Ejecutivo en el presidente de la república, éste es, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe de la Administración Pública. Así pues, además de la función

administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno: el Municipal, el Estatal y el Federal. En cada uno de estos niveles podemos encontrar el correspondiente nivel administrativo.

La administración pública, como parte del aparato estatal, se rige por el principio del Estado de Derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

El artículo 90 de la Constitución precisa que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales. Dicha ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976.

De esta manera, conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la paraestatal. En la primera categoría encontramos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Por

otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito (hoy sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo en período de reprivatización), las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, integran la administración pública paraestatal. La LOAPF, define las atribuciones de las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación,
Secretaría de Relaciones Exteriores,
Secretaría de la Defensa Nacional,
Secretaría de Marina,
Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
Secretaría de Programación y Presupuesto,
Secretaría de Contraloría General de la Federación,
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal,
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,
Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,
Secretaría de Educación Pública,
Secretaría de Salud,
Secretaría de Trabajo y Previsión Social,
Secretaría de la Reforma Agraria,
Secretaría de Turismo,
Secretaría de Pesca y
Departamento del Distrito Federal.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los principios y políticas que defina el presidente de la República en el Plan Nacional y en los programas de desarrollo (art. 90). Asimismo, se precisa que las dependencias tendrán igual rango y entre ellas no habrá preeminencia alguna.

De conformidad con el art. 92 de la Constitución se faculta a los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo para refrendar todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República, salvo los publicatorios de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, los que sólo requerirán del refrendo del secretario de gobernación (art. 13 reformado el 26 de diciembre de 1985).

La LOAPF prevé la existencia de órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a las dependencias de la administración central, pero con autonomía técnica para resolver asuntos de su competencia. Por otra parte, se faculta al presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales para resolver asuntos de la competencia de más de una de sus dependencias, en las que incluso podrán participar entidades de la administración paraestatal.

La ley faculta al presidente de la República para celebrar convenios de coordinación, con los gobiernos de los Estados, o aun con municipios, para llevar a cabo acciones de desarrollo de las propias entidades federativas.

Asimismo, cabe señalar que la ley obliga a los titulares de las dependencias centralizadas, a presentar al Congreso de la Unión un informe anual sobre el estado que guarden sus respectivos ramos y de comparecer ante cualquiera de las Cámaras para explicar o aclarar algún asunto de su competencia. Esta última obligación es extensiva para los directores de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

Entre el Ejecutivo Federal y la administración centralizada existe una relación jerárquica que subordina a ésta al poder de aquél. Dicha relación jerárquica implica una serie de poderes como los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia. Estos poderes determinan una clara relación de supra a subordinación entre el jefe de la administración pública y sus dependencias. Por lo que se refiere a las entidades de la administración paraestatal, este poder no existe formalmente y sus relaciones con el Ejecutivo Federal se rigen, en primera instancia, por su Ley Orgánica o por el acto jurídico que les dé origen, así como por leyes generales en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

Cabe señalar que estas entidades se encuentran agrupadas por sectores administrativos, a cuya cabeza se hallan las dependencias centrales, encargadas de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y estas entidades.

1.3.2. Relaciones de la administración pública con otras disciplinas.

La administración pública no opera en el vacío. Su campo de acción tiene como contexto el conjunto de la vida social influida a la vez por factores económicos, políticos y jurídicos. Su importancia obedece al crecimiento y complejidad de las instituciones del gobierno cuya organización, operación y control no pueden atenderse conforme a prácticas empíricas. Cubre, por lo tanto, todo el proceso de la actividad administrativa relacionada con las instituciones del gobierno.

Hasta últimas fechas se ha llegado a considerar a esta disciplina, en los países en desarrollo, como una especialización profesional de carácter universitario con las siguientes características:

- 1) El contenido de su estudio está estrechamente vinculado a la ciencia política;
- 2) El énfasis de sus aportaciones radica en acelerar con eficacia el desarrollo económico y social;
- 3) La preparación académica se orienta a superar las técnicas del trabajo gubernamental, tanto para el de carácter ejecutivo, como para las labores relacionadas con el mejoramiento del aparato administrativo del gobierno; y
- 4) La enseñanza teórica se complementa con seminarios e

investigaciones para la observación práctica de los fenómenos administrativos.

Se trata, en consecuencia, de una materia interdisciplinaria relacionada con la economía, la política, la sociología y el derecho.

Con respecto a la economía, es de notarse el papel preponderante que juega la administración pública en el proceso del desarrollo económico. Asimismo, siendo el campo de estudio de la ciencia económica, la organización y el funcionamiento de los sistemas económicos, podría ampliarse lo ya expuesto si se proyecta al estudio del cuadro institucional y a los múltiples aspectos que condicionan la administración eficiente del desarrollo económico.

Por otra parte, las relaciones de la administración pública con la política dejan abierta la posibilidad de ensanchar el cuadro de sus relaciones con esta disciplina. Así, por ejemplo, los temas concernientes a la influencia de los partidos políticos para la integración de los cuadros en la administración pública, la diferenciación entre los nombramientos de carácter político con respecto a los que obedecen al orden meramente burocrático en la esfera del gobierno, la influencia de los diversos grupos de presión sobre los planes y programas del Estado y los sistemas de operación administrativa de los organismos responsables de las funciones legislativa y judicial, constituyen temas apenas objeto de estudios incipientes.

La administración pública se ha visto influida

considerablemente por la sociología, particularmente por lo que atañe a los métodos de investigación y a los sistemas de enseñanza, tendientes a una confrontación pragmática de la administración con la realidad del ambiente social donde opera.

La relación fundamental de la administración pública con la sociología se deriva de su propia naturaleza operativa, destinada al cumplimiento eficaz de los fines colectivos y al estudio sistemático de los factores institucionales y operativos del sector público. Todo ello está estrechamente relacionado con el proceso de la vida social y con los factores determinantes de la conducta humana en cuyo trasfondo cultural se desenvuelve la operación de las agrupaciones funcionales de carácter público.

La mayor parte de los tratadistas conceden especial atención a las relaciones de la administración gubernamental con la ciencia jurídica. Las relaciones jerárquicas y otros aspectos formales de la administración estatal están definidos por el Derecho. Las atribuciones de los órganos de la administración pública, las facultades de los funcionarios públicos, la situación de los particulares frente a la administración, etc., en todo ello están implícitas las vinculaciones entre el Derecho y aquella disciplina.

Sin embargo, en los últimos tiempos y como resultado de una evolución en el seno de la sociedad contemporánea, la administración gubernamental ha venido rompiendo la vieja concepción de carácter legalista; el propio desarrollo de los acontecimientos ha dado contenido propio a la enseñanza de la

administración pública; nutriéndose de una temática "sui generis" para integrar una disciplina independiente con diversas corrientes doctrinarias que van desde la estructuralista a la propiamente jurídica.

Pero la administración pública, si bien tiene relación con la economía, la política, la sociología y el derecho, forma ya un conjunto ordenado de principios, normas y técnicas que le dan una fisonomía distintiva. Su finalidad, es la operación efectiva y sistemática de los programas del gobierno, así como los estudios e investigaciones para dinamizar las estructuras orgánicas y los sistemas administrativos.

"Consecuentemente, la administración gubernamental se apoya en el avance logrado en otras disciplinas que estudian las diversas manifestaciones concernientes a las relaciones entre los hombres; establece nuevas estructuras y aprovecha técnicas modernas para el desarrollo de las actividades del sector público; coadyuva con eficacia a los cambios sociales adaptando los métodos a la naturaleza específica de los fines y tareas por realizar. Es, en suma, un producto de la inteligencia que contribuye a la solidaridad humana instaurando mecanismos eficientes y racionales para encauzar el esfuerzo cooperativo de los hombres y evitar que caigan en el burocratismo irresponsable". 25_/

25_/ Rodríguez Reyes, Alvaro. Administración del Sector Público. Herrero Hnos. Suc., México, 1970, p. 37.

1.4. Administración de Justicia

En el discurso político del Poder Ejecutivo y en la terminología jurídica se utilizan, indistintamente, las expresiones de "impartición de justicia" y "administración de justicia"; esto ocurre desde el mismo texto constitucional que en su artículo 17 señala que: "...toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales." 26_/

Administrar e impartir son conceptos diferentes aunque no por ello separados. El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina define a la administración de justicia como: "...el conjunto de los órganos mediante los cuales el Poder Judicial cumple su función aplicadora del derecho." 27_/

Por su parte, en el Diccionario Jurídico Mexicano se indica lo siguiente: "...se usa esta denominación (administración de justicia) con significados diversos: en un primer sentido se emplea como sinónimo de la función jurisdiccional y, en segundo lugar, implica el gobierno y administración de los tribunales.

"Desde el primer punto de vista, la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a

26_/ Constitución Política de los E.U.M. México, 1991.

27_/ Pina, Rafael de. Diccionario de Derecho. Porrúa, México, 1986.

través del proceso, se realiza en México tanto por el conjunto de organismos que integran el Poder Judicial, como por otros que formalmente se encuentran fuera del mismo, pero que efectúan también funciones jurisdiccionales. Este es el sentido de la disposición del artículo 17 de la Constitución cuando establece que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.

"En su segundo significado, la administración de justicia comprende el gobierno y la administración (en sentido estricto) de los tribunales". 28_/

También a la administración de justicia se le designa como jurisdicción, es decir, la función estatal realizada por los órganos competentes (tribunales) para aplicar el derecho atendiendo a las reclamaciones que ante ellos se formulen. Sin embargo, en este sentido deberemos entenderla más bien como impartición de justicia "...que es un acto exclusivamente jurídico-procesal, de potestad única de jueces y magistrados en el tribunal. Es la acción sustantiva de estas organizaciones, su razón de ser, es la acción aplicadora del derecho." 29_/

Cuando se menciona en las anteriores definiciones a órganos que aplican el derecho, se quiere dar a entender que es el momento en que interviene el Derecho Procesal, el cual determina los diferentes tipos de organización judicial, su distribución territorial, la integración, o la división jurisdiccional.

28_/ Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa-UNAM, México, 1987.

29_/ González Díaz-Lombardo, Fco. Javier Compendio de Historia del Derecho y del Estado. Limusa, México, 1979, p. 85.

Sin embargo, el funcionamiento de una organización plantea problemas no sólo de tipo normativo, sino operativo, para hacer factibles los fines para los cuales fue creada la organización. Para ello es necesario instrumentar medios que la hagan funcionar; esta relación de medios y fines es la que establece la administración.

Por ello, consideramos que hablar de la administración de justicia es abarcar el estudio de la organización, integración y dinamismo del cuerpo judicial y administrativo-jurisdiccional; la organización de recursos, medios e instrumentos en las operaciones y procedimientos que al efecto se realicen para llevar a cabo uno de los fines del Estado: la impartición de justicia.

1.5. Administración pública y administración de justicia.

Otro concepto de administración pública lo proporciona Omar Guerrero quien la define como: "...el gobierno en acción." 30_/ y señala que "...el gobierno es la dirección administrativa y la dominación política dentro de una regulación legal en el ejercicio del poder estatal que el Derecho Constitucional delimita y atribuye en la manifestación concreta de la institucionalización del Estado moderno." 31_/

"...podemos decir que la administración, en un sentido amplio, es la actividad que el Estado realiza para el logro de

30_/ Guerrero, Omar. Teoría Administrativa de la Ciencia Política. UNAM, México, 1976, p. 76.

31_/ Ibidem. p.78.

sus fines; es la actividad de los tres poderes. Desde el punto de vista más restringido entendemos por administración pública a la actividad del poder ejecutor de su competencia." 32_/

Por tal motivo consideramos que el estudio de la administración pública no se ubica exclusivamente en el estudio de las dependencias del Ejecutivo, sino en el estudio de las instituciones que comprenden al Estado.

Esta afirmación la sustentamos con base en lo señalado por el autor Luis Aguilar 33_/ quien en su artículo "Los objetos de conocimiento de la administración pública" realiza su estudio a partir de dos marcos: interno y externo. El primero se da en razón del objeto de conocimiento, de su desarrollo como ciencia; y el segundo se debe al movimiento real, histórico de una sociedad estatal que es materia y efecto de la administración pública. Con la idea que él desarrolla se concluye que la administración pública se desenvuelve al ritmo de acontecimientos políticos y de necesidades de tipo administrativo.

El propone como elementos básicos que deben integrar a la administración pública, a los siguientes:

a) Los fines del Estado explícitamente contemplados en la Constitución (los derechos y obligaciones del Estado, uno de los cuales es la consecución del bien común y la protección a la persona humana).

32_/ Fraga, Gabino. Revista de Administración Pública. Edición especial. INAP, México, 1982, p. 341.

33_/ Aguilar V., Luis. Revista de Administración Pública. No. 54, INAP, México, 1983, p. 353.

- b) Los fines del gobierno del Estado, explícitamente contemplados en sus planes y programas sectoriales o globales (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994).
- c) Las disposiciones, distribución u organización de los actores y de las acciones para alcanzar de manera sistemática, continua y deliberada los fines estatales y gubernamentales.
- d) La disposición, distribución u organización de los recursos, medios e instrumentos que se consideren necesarios y/o suficientes.
- e) Las operaciones o procedimientos de ejecución que los actores realizan de hecho en sus acciones y que incluyen el uso de recursos, medios e instrumentos.
- f) Los efectos que causan conjuntamente la organización de los actores, la distribución de los recursos y medios así como los procedimientos de ejecución.

De esta forma, el autor conjuga los elementos que contiene un "concepto complejo" como es la administración pública en sentido amplio, ya que formalmente la administración pública federal se concibe sólo como poder ejecutivo federal.

Si aceptamos que el concepto de administración pública debe contener los citados elementos, podemos entonces comenzar a delinear el objeto de conocimiento de la administración pública. Parece ser que el contenido lógico de este concepto propuesto permite, al menos, superar el endurecimiento polarizado e

improductivo de los conceptos de administración pública como "institución estatal", "proceso administrativo", "técnica de administración". En efecto, es un concepto complejo que contiene en su comprensión lógica los fines estatales-gubernamentales; la organización de las acciones, de los recursos y medios; su funcionalidad respecto de los fines; las técnicas empleadas para incrementar la eficacia de las acciones y sus efectos o consecuencias respecto de la consecución de los fines.

La dimensión de los fines resalta el carácter o la naturaleza política (mejor dicho, estatal-gubernamental) de la administración pública; mientras la dimensión de la organización, de las técnicas y las acciones -los medios- resaltan su carácter o naturaleza administrativa. Ambas dimensiones integran el concepto y deben ser consideradas en su unidad indisoluble.

La administración es sustantivamente la relación medios-fines. Es la actividad humana que establece y proyecta fines con fundamento en los medios, de la misma manera que establece y constituye los medios en razón de su eficacia respecto de fines. Administrar es hacer que los fines, en verdad y en sentido estricto, sean fines (productibles, factibles, realizables, posibles de existir) y que los medios, en verdad y en sentido estricto, sean medios (productores, factores, realizadores, posibilitadores de existencias, efectuadores). Por el contrario, no son fines las expectativas y aspiraciones, los objetivos y propósitos, que en principio o con base en una estimación de experiencia (de acciones, recursos, instrumentos) no son

pensables como producibles o factibles; desde esta perspectiva son sólo ensueños, deseos, utopías, valores, anteproyectos. Tampoco son medios las acciones, los recursos e instrumentos que en principio o con base en una estimación de experiencia no son pensables como productores o efectadores; desde esta perspectiva son sólo intentos, empeños, ensayos, conatos, atrevimientos, trámites; o bien, conjeturas, corazonadas, presentimientos, apuestas, etcètera.

La política moderna es el reino de lo posible y de lo factible. Si política tiene que ver con el poder y con el poder soberano del Estado, entonces quiere decir también poder realizar los fines constitucionales y gubernamentales. Toda impotencia deriva en crisis de gobierno y se desborda, en situaciones límites, en crisis de Estado: ingobernabilidad y fracaso del Estado. Ahora bien, la factibilidad de los fines políticos se apoya en principio en la coactividad física del Derecho y de los brazos armados (ejèrcito y policia). Derecho y coacción son, sin duda, medios privilegiados para la obtención de los fines estatales-gubernamentales. Pero, aunque condiciones necesarias, no son suficientes para la producción de los fines. "Por más radical que esto parezca, la factibilidad de los fines estatales (constitucionales) y gubernamentales (planes y programas) se funda, en la práctica, sólo en la administración pública. La administración de justicia, la administración hacendaria y presupuestaria, la administración social (trabajo, educación, salud, alimentación, etc.) son los instrumentos que constituyen

los fines estatales-gubernamentales en reales fines".³⁴/ Por la administración los fines políticos se convierten en fines. Más aún, aunque en sentido general, la política es tal mediante la administración pública.

Por lo tanto, la Teoría de la Administración Pública no se delimita a la división de poderes (que no fracciona el Poder Público, sino que define las atribuciones, ya que dicho poder es indivisible) sino a los fines políticos del Estado, que conciernen también a la impartición y a la administración de Justicia. Por otra parte, el estudio de los tribunales no debe ser exclusivo del Derecho, sino también de la Administración Pública, ya que un tribunal es una organización contemplada dentro de los fines políticos estatal-gubernamentales y que para efectos de impartición de Justicia con alto grado de eficiencia requiere de elementos no sólo jurídicos sino también administrativos.

Después de haber presentado el marco teórico que incluye los conceptos básicos para el propósito de esta investigación, como son justicia, administración pública y administración de justicia, que permearán a lo largo de este trabajo, pasaremos a abordar el marco metodológico que será el cauce que nos permitirá analizar a nuestro objeto de estudio: la administración de justicia en México dentro del ámbito de modernización.

³⁴/ Aguilar, Op. Cit., p.376

CAPITULO II

MARCO METODOLOGICO.

2.1 Introducci3n.

Hablar de metodologfa implica una serie de cuestiones que debemos deslindar para saber c3mo y cu3les son las acepciones con que se utiliza dicho concepto. Por principio podemos ver que en ocasiones, al hablar de metodologfa, los autores se refieren a la aplicaci3n del m3todo y , asf, utilizan ambos t3rminos en forma sin3nima.

En su origen, el m3todo se reproduce en la Grecia antigua. El vocablo est3 formado por la raiz etimol3gica *methodos* que est3 integrado por las palabras "meta" que significa "al lado" y "odos" que significa "vfa, camino"; asf, el m3todo es la vfa para llegar a una meta, esto es, el procedimiento para investigar y conocer. Con esa amplitud se utiliza el concepto de m3todo y como sin3nimo el de metodologfa.

Arist3teles utiliz3 el m3todo como instrumento de indagaci3n en el terreno del conocimiento empirico , el cual fue conocido como m3todo sint3tico que iba de lo simple conocido a lo complejo desconocido. Euclides desarroll3 este mismo m3todo en el campo de las matem3ticas. Los fil3sofos medievales entablaron una discusi3n en torno a este m3todo y dieron los primeros pasos para axiomatizarlo con el fin de darle la rigurosidad que sirviera de base para cualquier tipo de investigaci3n. A esta consolidaci3n del m3todo cientifico contribuyeron, aunque desde 3pticas diferentes, Ren3 Descartes y Francis Bacon quienes apoyaron la

deducción y la inducción, respectivamente.

Desde su configuración, el método científico experimental empieza a adquirir una importancia especial y a estudiarse separadamente con la finalidad de crear los preceptos fundamentales del método científico. Así, método y metodología se bifurcan y el primero se subsume en la segunda. El método sigue conservando su carácter de procedimiento y la metodología (término compuesto de los vocablos griegos *methodos* procedimiento, y *logos* tratado) se transforma en una disciplina que estudia, analiza, promueve y depura el método, mismo que se va multiplicando y particularizando de conformidad con las ramas de las disciplinas científicas existentes.

No obstante la proliferación de métodos, el método científico (como norma general, no como método único) se establece bajo ciertos elementos. Sobre ello, Eli de Gortari afirma: "La formulación del método científico se consigue mediante:

- a) El análisis penetrante de la actividad científica, determinando con precisión sus elementos;
- b) El estudio sistemático de las relaciones que vinculan a dichos elementos, tanto las comprobadas como las posibles;
- c) La estructuración ordenada y armoniosa de esos elementos y sus relaciones, para reconstituir las operaciones metódicas en un nivel más amplio y elevado; y
- d) La generalización de los procedimientos metódicos surgidos dentro de una disciplina, poniendo al descubierto las

posibilidades de su aplicación en otros dominios.

"Manteniendo su unidad general, el método científico se particulariza en tantas ramas como disciplinas científicas existen y, dentro de ellas, todavía se especializa hasta llegar a singularizarse". 35_/

Como podemos apreciar, el método científico establece los lineamientos generales para que de él se desprendan los métodos de cada una de las disciplinas en particular, y con el desarrollo de estos métodos, se enriquezca y actualice el método científico.

Cada perspectiva metodológica formula una serie de propuestas básicas como la forma adecuada, la manera científica de entender al mundo, las cuales pretenden tener validez universal para investigar cualquier fenómeno de la sociedad, del pensamiento o de la naturaleza.

Partiendo de esta base, a las principales concepciones que históricamente han surgido para postularse como formas de entendimiento e interpretación de la realidad en forma global se les ha calificado de cosmovisiones metodológicas, ya que tratan de entender al universo tanto en lo que respecta al sistema planetario como el funcionamiento de la naturaleza terrenal, la acción social y la estructura orgánica del individuo.

35_/ De Gortari, Eli. La metodología: una discusión y otros ensayos sobre el método. Ed. Grijalbo, México, 1980, pp. 41-42.

Entre ellas encontramos al Matematicismo, que es una metodología derivada de las matemáticas; al Mecanicismo, que es una metodología como función mecánica; al Organicismo, que es una metodología aplicada como desarrollo orgánico; al Funcionalismo, que utiliza el concepto de función en analogía al organismo biológico; al Estructuralismo, que señala que toda sociedad tiene una base o estructura; al Estructural-Funcionalismo, que es una combinación de ambas; y al Materialismo Histórico Dialéctico, que es la metodología del marxismo.

Ante las perspectivas metodológicas indicadas y las consideraciones, sobre todo en los países altamente industrializados de que a todas ellas les faltaba cierto rigor científico, rigor matemático, se fue creando una nueva perspectiva en la que se intenta incorporar las aplicaciones fructíferas que han tenido las matemáticas en diversas áreas del conocimiento al estudio de los problemas sociales y a las disciplinas colindantes con esa área. Esta nueva disciplina es la Teoría General de Sistemas, de la cual hablaremos enseguida.

2.2. La Teoría General de Sistemas.

Para identificar el significado de la Teoría General de 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 posiblemente 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.

La tendencia a estudiar los sistemas más bien desde una entidad que desde una conglomeración de partes concuerda con la tendencia de la ciencia contemporánea a no aislar ya los fenómenos en contextos estrechamente restringidos sino a escudriñar las interrelaciones y examinar trozos gradualmente mayores de la naturaleza.

Con la evolución de la ciencia moderna aparecen una serie de disciplinas nuevas : la cibernética, la informática, la teoría de las decisiones, la teoría de los juegos, entre otras. Estas disciplinas difieren en cuanto a los supuestos básicos, modelos, técnicas e intenciones, y algunas veces se contradicen entre si, pero están de acuerdo en ser "ciencias de sistemas" que estudian aspectos no atendidos hasta ahora y, de una u otra forma, abordan problemas de interacción que abarcan variantes de organización, regulación, elección de metas, etc.

Se pueden distinguir dos tendencias básicas en el desarrollo de la "ciencia de los sistemas" las cuales son denominadas como "mecanicista" y "organicista".

La tendencia mecanicista está relacionada con las innovaciones tecnológicas, industriales y sociales, tales como las técnicas de control, la automatización, la aplicación de máquinas computadoras electrónicas y su utilización con fines

industriales, militares y gubernamentales. La teoría subyacente es la de la cibernética, robótica, computadoras y artefactos parecidos.

La tendencia organicista parte del postulado esencial de que " un organismo es un elemento organizado", por lo cual es menester buscar los principios y leyes de la organización, integridad, ordenamiento de partes y procesos e interacción multivariable. Con base en estas tendencias surgiría, en 1948, la Teoría General de Sistemas.

2.2.1 El concepto de sistema.

Este concepto, metodológicamente hablando, proviene del latín "sistema" el cual, a su vez, procede del griego "systema" que está integrado por las partículas "syn" (con) e "histanai" (combinar). Así, una primera definición de sistema sería: "... Combinación de cuerpos y movimiento que, siendo diferentes, forman un todo y contribuyen a un objeto".^{36/}

Son varias las definiciones que dan los tratadistas de sistemas. 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

^{36/}Diccionario de la Lengua Española. Editores Espasa-Calpe, Madrid, España, 1966, p.387.

de una agregación de elementos al azar."37_/

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 muletillas 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 poco, que llevan nombres como proyecto de sistemas, análisis de sistemas, ingeniería de sistemas y así por el estilo."38_/

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

37_/ Young, Oran. Sistemas de Ciencia Política. México. Fondo de Cultura Económica. 1972. p.38.>

38_/ Bertalanffy, Ludwig Von. Teoría General de los Sistemas. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1976. p.1.

forzados a verlos 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 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 segmentos de la naturaleza cada vez mayores."39_/

Otra definición la proporciona Anatol Rapaport quien considera a un sistema como "... algo consistente en un conjunto (finito o infinito) de entidades entre las cuales un conjunto de relaciones está especificado de tal manera que es posible deducir de algunas relaciones otras más, o de las relaciones entre entidades el comportamiento o la historia del sistema".40_/

De acuerdo con esta definición, los sistemas solar y lingüístico pueden calificarse como sistemas. En el primero, las entidades son el sol y los planetas; las relaciones entre ellos son especificables como vectores y fuerzas de oposición y velocidad de la atracción gravitacional. En el lenguaje existen

39_/Ibidem. p. 3, 7-8.

40_/ Rapaport, Anatol. General Systems Theory, International Encyclopedia of the Social Sciences, The Free Press, USA, 1968.p.40

también entidades identificables -fonemas, morfemas, oraciones-, y las relaciones entre éstas son dadas en términos de reglas sintácticas. En un sentido amplio, el sistema de lenguaje incluye también el mundo de referencia y, quizás, a los hablantes; en este sentido, las relaciones semánticas y pragmáticas se adicionan a las sintácticas.

El sistema social es un término extremadamente amplio en su uso, sin embargo, dentro del contexto de una teoría de sistemas tendrá que ser definido de nuevo cada vez que una clase de entidades (individuales, familiares, institucionales) y las relaciones entre ellas (canales de comunicación, influencia, obligaciones) se particularicen para su atención.

Para nuestro propósito de estudio, son suficientes dos elementos relevantes: el enfoque de sistemas y la Teoría General de Sistemas.

El enfoque de sistemas es "... una forma de pensar, que destaca el sistema total en vez de sistemas componentes". 41_/ De esta última idea se desprende que al observar los fenómenos se han de estudiar no ya los elementos aislados, sino las acciones de los elementos entre sí; no las propiedades de procesos independientes sino las propiedades de totalidades.

La perspectiva de un sistema se encarga, entonces, de proporcionar una estructura o marco para describir las relaciones

41_/ Van Gigch, John. Teoría general de sistemas aplicados. Trillas, México, 1981, p.23.

generales del mundo empírico con un tono unitario. Más que una nueva metodología constituye una manera de ver la realidad integrada por componentes agrupados dentro de una relación dinámica; esto quiere decir que un sistema es la formación de un todo organizado y significativo o una totalidad compuesta por diversas partes.

El segundo elemento relevante dentro del concepto "sistema" lo constituye la Teoría General de Sistemas concebida por Bertalanffy quien aplicó a su filosofía biológica el concepto de sistema abierto y que en forma sintetizada señalaba que los sistemas vivos son sistemas abiertos; estos últimos son definidos como sistemas que intercambian materia con el medio circundante. Sus principios biológicos pueden aplicarse para analizar organizaciones complejas de naturaleza sociológica, biológica, física, etc.

Tanto los seres vivos como las máquinas y cualesquiera otras cosas no son entes simples, sino entes compuestos -sistemas- que logran la integridad de sus elementos para constituir una totalidad cualitativa distinta de todas y cada una de sus partes. Esta integridad se obtiene mediante las relaciones que se establecen en las partes componentes, constituyendo una estructura cuyo conocimiento cabal sólo puede ser aprehendido como un todo. "El funcionamiento de estas estructuras, a través de las relaciones internas de sus partes y en respuesta a los estímulos exteriores, en una forma general, aplicable a cualquiera de ellas, independientemente de su naturaleza, es el

objeto de la Teoría General de Sistemas." 42_/

Por lo tanto, la Teoría General de Sistemas es la rama del conocimiento que intenta descubrir los atributos comunes de los fenómenos de la vida real. Al reconocer los principios comunes que gobiernan este fenómeno, evidenciados por los avances de varias disciplinas científicas, se ha desarrollado un marco teórico general o integral para conducir la investigación sistemática dentro de esos atributos. Esta teoría se ocupa del desarrollo de modelos para el estudio, análisis, reforma o creación de sistemas, los cuales permiten entender mejor la relación entre las diferentes partes que forman un todo y entre éste y su ambiente.

2.2.2. Aplicaciones de la Teoría General de Sistemas.

Como ya hemos visto, el término "sistemas" se ha generalizado ampliamente. Lo encontramos en las ciencias sociales, es de uso corriente en la teoría y práctica de las organizaciones, lo utilizan los ingenieros, es de aplicación en los ejércitos. Han aparecido profesiones específicas: análisis de sistemas, ingeniería de sistemas, proyecto de sistemas. El enfoque de sistemas se emplea tanto en la biología como en la física, las matemáticas y las ciencias del hombre.

42_/Rotundo Emiro, Paul. Introducción a la Teoría General de los Sistemas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973, p.9.

Infinidad de ciencias, disciplinas y técnicas se basan o utilizan, un enfoque de sistemas: desde los complicados problemas logísticos de un ejército en operaciones hasta el aparentemente simple problema de la ordenación del tráfico en una gran ciudad. La teoría de la organización no podía dejar de tener sus puntos de convergencia con la Teoría General de Sistemas. En efecto, ambas estudian, como dicen Scott y Mitchel: 43_/

I. Las partes (individuos) en los agregados, y el movimiento de entrada y salida al sistema por parte de los individuos.

II. La interacción de los individuos con el sistema mismo.

III. La interacción de los individuos entre ellos mismos.

IV. Los problemas de crecimiento general y de estabilidad social.

Esta convergencia en sus aspectos teóricos será la que abordaremos enseguida.

2.2.3 La teoría de la administración y la teoría de la organización.

Cuando hablamos de teoría "clásica" de la administración, nos referimos a esta teoría tal como fuera formulada en 1931 por

43_/ Scott, William y Mitchel, Terence. Sociología de la Organización, El Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1978, p. 43.

Mooney y Reiley 44_/ , recogiendo aportes de anteriores precursores como Max Weber, Henry Fayol, Lyndall Urwick y Frederick Taylor. Esta teoría se basaba en el supuesto de que hay ciertos principios universales de la administración aplicables a todo tipo de organización; todo era cuestión de aplicar tales principios según se presentaran las diversas circunstancias.

Ponía su acento en la división y departamentalización del trabajo, en la coordinación a través de la autoridad, en la unidad de mando y la disciplina, en los aspectos formales de la administración; estudiaba, por decirlo así, la "anatomía" de la organización. Sin embargo, las finalidades de la organización, las motivaciones de los individuos que la componen, las complejas interrelaciones informales entre sus diversas partes escapaban del ámbito de su interés.

Uno de los principales teóricos, Urwick define así sus objetivos: "...sostiene la tesis general de que existen principios a los que puede llegarse inductivamente a partir del estudio de la experiencia humana de organización que deben regir todas las formas de asociación humana. Estos principios pueden estudiarse como un problema técnico, al margen del propósito de la empresa, el personal que la forma o la teoría constitucional, política o social que es el fundamento de su creación.

44_/ Cfr. Mooney, James y Reiley, Alan. Onward Industry. Harper and Brothers, Nueva York, 1931.

"Le importa el método de subdivisión y distribución entre los individuos, de las diferentes actividades, obligaciones y responsabilidades esenciales para el propósito contemplado, la correlación de estas actividades y el control constante del trabajo de los individuos, con el objeto de asegurar la más económica y efectiva realización del propósito". 45_/

Pero cuando las ciencias del comportamiento comenzaron a preocuparse por los problemas de conducta suscitados al interior de las organizaciones, se desarrolló la escuela de las "Relaciones Humanas" que estudiaba las motivaciones, comportamiento y satisfacciones del trabajador. Esta escuela, que en si no constituyó una escuela de administración, modificó y completó, estudiando la estructura informal, a la teoría clásica de la administración.

Si la teoría clásica se ocupaba de cómo administrar recursos escasos para obtener máximos beneficios, esta nueva escuela se interesaba en cómo motivar a los individuos para que éstos logran la máxima satisfacción posible en su trabajo y la organización obtuviera la máxima productividad.

En la década de los cuarenta comenzó a surgir la llamada teoría de la organización, cuyos pioneros y teóricos más ilustres fueron Herbert Simon, Richard Cyert y Philip Selznick, entre

45_/ Citado por Scott y Mitchell, Op. Cit. p. 10.

otros. Fue llamada así por ocuparse de la organización en su conjunto: individuos con sus motivaciones y aspiraciones, estructura (formal e informal), medio físico y procedimientos del trabajo, procesos de conexión, metas de la organización, relación con el ambiente externo, entre otros aspectos.

La complejidad de la organización tomada en su conjunto y la prioridad asignada al estudio de sus operaciones, relaciones y procesos, llevó a esta teoría a utilizar ampliamente a la Teoría General de Sistemas como herramienta de investigación teórica y de resolución práctica de los problemas planteados por la organización.

Al incorporar principios de otras disciplinas, además de la Teoría General de Sistemas, como la psicología, la psicología social, la ciencia política, la sociología, la economía y la ingeniería, la teoría moderna de la organización creó un nuevo campo de conocimientos y trató de elevar a los estudios administrativos desde el rango de una mera técnica al más elevado de una de las ciencias sociales.

2.2.4. La Teoría General de Sistemas y la Teoría de la Administración.

De acuerdo con lo reseñado en el inciso anterior es posible estimar que los clásicos pensaban en la organización como un sistema determinista en la medida en que era considerada como un mecanismo de relojería donde cada parte debería cumplir

estrictamente con la función asignada. Se pensaba que modificando una parte del sistema -los individuos, los métodos de trabajo, las máquinas- se obtendrían resultados predecibles de antemano; lo que importaba sobre todo era la confiabilidad.

Las partes de ese sistema no eran libres ni en sus decisiones ni en sus interrelaciones. Cada parte, y la organización en su conjunto, eran consideradas como sistemas cerrados sin más relaciones con las otras partes o con el medio que las tenía formalmente estatuidas.

Inversamente, la organización es para los teóricos modernos un sistema abierto y probabilista. Abierto en la medida en que intercambia activamente con su medio y en que cambia para adaptarse a él y cumplir mejor sus metas. Probabilista, en la medida en que, al ser muy complejas y con interrelaciones a veces difíciles de analizar correctamente, no es posible afirmar que una modificación en alguna de sus partes producirá un resultado; por el contrario, se considera que las decisiones se toman generalmente con un cierto grado de incertidumbre (que procede de las limitaciones cognoscitivas humanas). La organización es considerada casi como un ser vivo, del que es difícil predecir su conducta, ya sea en general, ya sea ante un estímulo específico.

2.2.5. La Teoría General de Sistemas y la Administración Pública.

Como ya lo habíamos comentado, la administración pública se

enfoca como la organización de que se vale el gobierno para cumplir los fines del Estado; los actos que tienen por objeto proveer directamente, por medio de servicios públicos, la satisfacción de los intereses que se estiman incluidos en la esfera de lo público, constituyen los actos administrativos. Además, implican no sólo la organización de los que se deban prestar para fomentar el bien público sino, también, la elección misma de las necesidades públicas por satisfacer.

Partiendo del hecho de que la organización administrativa es un medio y un procedimiento para satisfacer necesidades colectivas siempre crecientes, como educación, salud, seguridad social, etc., se entiende que sus funciones tienen que realizarse a través de una actividad ordenada, sistematizada y dinámica, en atención al cumplimiento de estos fines. De esta forma se establece una estrecha relación entre sus diversos factores internos; de manera que, al cambiar alguno de ellos, será necesario modificar los otros; así, si cambian los objetivos o los medios disponibles, será indispensable modificar la estructura.

Por su parte, Martínez Chávez 46_/ señala que la organización en su conjunto es un sistema integrado por subsistemas interrelacionados; a su vez, es un componente de

46_/ Martínez Chávez, Víctor Manuel. Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo. Un Enfoque de Sistemas. Trillas, México, 1989, pp. 60-62.

sistemas más grandes como puede ser la administración pública federal, la economía nacional o la comunidad, la cual es permeable y la influyen los demás sistemas.

En general, todos los sistemas físicos, biológicos y sociales pueden ser considerados jerárquicamente. Un sistema está compuesto por subsistemas de un orden inferior y es, también, parte de un suprasistema. De este modo, existe una jerarquía de los componentes de un sistema.

Diversos escritores de sistemas generales han concluido que esta relación jerárquica es suprema en todos los tipos de sistemas. La subdivisión jerárquica no es una característica peculiar de las organizaciones humanas. Es común virtualmente a todos los sistemas complejos que se conocen.

La estructura jerárquica no sólo está relacionada con niveles, sino también está basada en la necesidad de grupos más integrados o la combinación de subsistemas en un sistema más amplio que coordine las actividades y los procesos: en las organizaciones complejas hay una jerarquía de procesos, así como de estructura.

Es importante agregar que la estructura de un sistema va a ser constituida por un conjunto de interrelaciones más o menos estables entre los elementos del sistema, siendo estos elementos intercambiables sin mengua de la estructura. El concepto de estructura caracteriza, así, un ordenamiento o jerarquía de

elementos.

Así, la estructura, el conjunto de interrelaciones, termina definiendo al sistema. En una estructura organizativa importan, a veces, más las interrelaciones entre las distintas funciones, jerarquías y cargos, que las personas que los ocupen o desempeñen; en ese caso, aunque las personas sean reemplazadas, si permanecen constantes las interrelaciones entre funciones, jerarquías y cargos, la estructura seguirá siendo la misma.

La complejización de las actividades estatales han llevado a la adopción de los postulados de la Teoría General de Sistemas, no sólo para el estudio de la administración pública, sino también para su manejo: programación, presupuestación, toma de decisiones, administración de personal, defensa nacional, redes ferroviarias y carreteras, desarrollo urbano, contaminación y equilibrio ecológicos, etc.

De tal manera que podemos ubicar a la administración pública, con la base metodológica de la Teoría General de Sistemas, como un sistema que se puede estudiar desde tres perspectivas:

a) El sistema de administración pública contiene otros sistemas (subsistemas) y, a la vez, está contenido en otros sistemas de carácter superior; esto da como resultado una clasificación de suprasistemas, sistemas y subsistemas.

b) Todos los componentes de un sistema así como sus

interrelaciones, actúan y operan orientados en función de los objetivos del sistema. Se puede deducir que los objetivos constituyen el factor que aglutina e integra todas las partes del conjunto.

c) Las variaciones de una de las partes o de sus relaciones incide en las demás y en el conjunto, por lo que el sistema de control es el elemento primordial tanto para el ámbito interno como externo.

Desde el punto de vista de sus funciones, el sistema de administración pública puede dividirse en tres subsistemas que se hallan en interrelación dinámica entre sí y con la sociedad:

1. Subsistema de decisión política. Reune en sí la autoridad política, esto es, la capacidad de condicionar la actividad de las personas y grupos que integran la sociedad. Está compuesto por los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales (y por el Poder Judicial en la medida en que éste ejerce el control constitucional de los actos de los otros dos poderes y el control contencioso de los actos administrativos públicos), por poderes similares en el nivel estatal y por los municipios.

Este subsistema interactúa con la sociedad a través de los procesos electorales y la participación ciudadana en general, y por medio de asociaciones formales e informales que integran a la sociedad civil como partidos políticos, sindicatos, grupos de presión, etc.

2. Subsistema de gestión. Se ocupa de las actividades productivas de bienes y servicios que el Estado ha decidido tomar a su cargo. Está compuesto principalmente por empresas estatales y paraestatales, con personalidad jurídica propia y que forman parte de la administración pública entendida en sentido amplio.

3. Subsistema auxiliar. Se ocupa de las funciones de apoyo y asesoria a los dos subsistemas anteriores, brindándoles personal, recursos materiales e información con miras a optimizar la toma de decisiones políticas y hacer más eficiente la gestión. Reune departamentos como los siguientes: personal, programación, presupuesto, contabilidad, control, información, etc.

Tanto los recursos que intervienen en la producción, como los procesos administrativos al servicio de la toma de decisiones y la información necesaria para ambos, son susceptibles de tratamiento sistémico. En efecto, el trabajo humano, los insumos materiales, financieros e informativos, interacciones entre sí y con los productos (decisiones y normas, bienes y servicios) que su utilización hace posibles, son elementos que pueden ser considerados como subsistemas de un sistema determinado.

"Desde esta perspectiva de la Teoría General de Sistemas, la administración pública adquiere su verdadera dimensión y su naturaleza multidisciplinaria por estar inmersa y ser componente de los planes estructurales de la sociedad, a saber: el político, el cultural, el participativo, el económico y el individual. Es a la luz de estos subsistemas sociales que las políticas y las

estrategias administrativas cobran viabilidad y que las organizaciones públicas se legitiman y operacionalizan". 47_/

2.2.6 La Teoría General de Sistemas y la Administración de Justicia.

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 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." 48_/

Es claro que en el etcétera expuesto por el autor, se considera a la ciencia jurídica como una de las ciencias

47_/ Campero, Gildardo y Vidal, Héctor. (Compiladores). Teoría General de Sistemas y Administración Pública. Educa, San José de Costa Rica, 1977, p. 10.

48_/Bertalanffy, op. cit. pp.204.

sociales. Pero el entendimiento de la ciencia social, en sus diversas variaciones, tiene una vastedad 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 suerte 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"49/_

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 administrativo-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. Es aquí donde podemos utilizar los parámetros metodológicos arriba descritos.

De acuerdo con esta exposición, la utilización metodológica de los parámetros cognoscitivos que propone la Teoría General de 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.

Para entender en su totalidad, como sistema, a la administración de justicia, ésta se tiene que ubicar dentro del sistema administrativo-jurídico que hemos señalado.

49_/Buckley, Walter. La Sociología y la Teoría Moderna de los Sistemas. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu editores. Segunda edición. 1973. p. 70.

El sistema jurídico se encuentra en los diversos ámbitos de la sociedad y, en cada uno de ellos, se elaboran normas de 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 y la administración de su aplicación hay una diferencia. Esta 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".50/

Esta proposición que reserva a cada uno de los poderes una responsabilidad, resulta insuficiente si se considera, como lo hace Mayntz, la proposición de Niklas Luhman 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

50_/Mayntz, Renate. Sociología de la Administración Pública. Ed. Alianza Editorial, Madrid, España, 1987, p.53.

mediante la producción de decisiones vinculantes. Así, Mayntz propone en sustento de la legitimidad, 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 y Administración = uso de la legitimación en la producción de decisiones vinculantes, si Luhman asigna a la adquisición de 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". 51/

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 de sus componentes.

De esta manera, si ubicamos al suprasistema de administración de pública dentro del ente jurídico que es el

51_/Ibidem, pp.53-54.

Estado, vemos que su ámbito de acción gira en torno del ejercicio directo del Ejecutivo Federal por medio de sistemas que comprenden secretarías de Estado, departamentos administrativos y todas las entidades que se ubican en el sector paraestatal.

Por otra parte, hay que considerar que este suprasistema tiene un marco más amplio de alcance ya que es el medio en que se apoya el Estado para alcanzar sus fines, entre ellos, la impartición de justicia, la cual es efectuada por instituciones estatales en los diferentes niveles de gobierno.

Si coincidimos con Omar Guerrero 52_/ en que la acción del Estado es el elemento fundamental de la ciencia de la administración y que éste se ha diversificado y ha ampliado su margen de acción en cinco funciones fundamentales, como son:

1. Administración del servicio exterior,
2. Administración de la defensa,
3. Administración de la hacienda,
4. Administración interna, y
5. Administración de justicia,

entonces estaríamos acercándonos, con base en la metodología de sistemas, al objeto de nuestro conocimiento; por ello, siguiendo esos supuestos teórico-metodológicos, veremos las características formales y reales de algunos problemas que impiden una administra

52_/Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Edit. Fontamara, Barcelona, España, 1981, p.9

ción de justicia constitucional y eficiente, así como alternativas que, a nuestro parecer, se presentan como viables para colaborar en su solución.

Sin embargo, antes de abordar esa problemática, analizaremos el significado del constitucionalismo, la división de poderes y el federalismo, así como sus implicaciones institucionales, para delimitar el marco de legalidad de la administración e impartición de justicia.

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA

3.1 Introducción.

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 quien detente el poder reconozca y se subordine a la primacía del mandato legal. De hecho, existen tanto monarquías constitucionales como repúblicas constitucionales.

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, por su misma naturaleza, entraña el abuso del poder. Así, la cuestión frente a la que 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 la de limitar el poder.

Quizá el más grande teórico de la limitación del poder mediante su equilibrio haya sido Montesquieu -de quien más adelante hablaremos-, 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 una experiencia eterna nos ha enseñado 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". 53_/

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 del poder. Para que esto no suceda, es preciso limitar, frenar el poder mediante la ley.

Por constitución se entienden dos cosas distintas; por 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.

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

53_/Ch. Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. Porrúa, México, 1977, p. 103.

esfuerzo de unificación política y jurídica: ése es el proceso que da origen al Estado y al Derecho modernos. Posteriormente se da un esfuerzo concomitante de racionalización del poder y el establecimiento de límites jurídicos.

De esta manera, 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". 54_/

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

54_/ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 18a. edición, 1981, p. 210.

servicio del hombre, origen, centro y finalidad, a su vez, de toda vida social". 54_/ Por ello, el constitucionalismo como concepción política y jurídica del Estado elevò el derecho sobre el poder, con la finalidad de garantizar la igualdad y la 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." 55_/

Se ha afirmado que el constitucionalismo consiste en la división del poder, "...de manera de impedir cualquier arbitrio." 56_/ 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. En este apartado hablaremos primeramente de la división de poderes y posteriormente del federalismo.

3.2. Constitucionalismo y división de poderes.

Como ya se indicó, el constitucionalismo... se puede

54_/ Cueva, Mario de la. "La Constitución del 5 de febrero de 1957." en El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX. Tomo II, UNAM, México, 1957, p. 1221.

55_/ Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de Política. Tomo I, Siglo XXI, México, 1981, p.388.

56_/ Ibidem, p.389.

caracterizar como los intentos para establecer límites jurídicos a los gobernantes. El constitucionalismo pretende sustituir gobiernos arbitrarios y despóticos, por gobiernos sometidos al Derecho.

En el régimen federal la distribución de competencias de la potestad pública se realiza entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación, y entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada Entidad Federativa.

3.2.1. Antecedentes de la doctrina de la División de Poderes.

Se considera que el precedente más remoto de esta doctrina es el pensamiento de Aristóteles, expuesto en su libro La Política. Del estudio comparativo de las constituciones de los Estados-ciudades griegas, Aristóteles consideró que en todas las constituciones de su época, existían tres elementos: la asamblea deliberante sobre los asuntos comunes, el cuerpo de magistrados y el poder judicial. 57/

Un segundo antecedente del principio de la División de Poderes algunos autores invocan a Polibio en su Historia de Roma, quien afirma que en la Constitución de la República Romana se combinaron los elementos democráticos, aristocráticos y

57/ ARISTOTELES. La Política. Versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo. México, Porrúa, Col. "Sepan Cuantos", Núm. 70, 5a. ed. 1973, p. 235.

monárquicos estableciendo una forma mixta de gobierno. 58_/

La Edad Media se organizó siguiendo una escala de poderes políticos, comenzando por los señores feudales, duques, condes, barones, etc., y en la cúspide el emperador, titular de la espada temporal, y el papa, titular de la espada espiritual. El pueblo era súbdito y nunca intervino en los asuntos públicos. Sin embargo algunos pensadores como Santo Tomás de Aquino y Marsilio de Padua escribieron sobre los inconvenientes de la concentración del poder en detrimento de la libertad. 59_/

"El siglo del Renacimiento rechazó la división del poder; la doctrina de la soberanía de Juan Bodino tuvo como propósito la justificación del poder absoluto y perpetuo del rey de Francia". 60_/

El escritor inglés James Harrington publicó en Londres en 1656, su obra La Océana, en la que describe la formación de un nuevo gobierno para la república ficticia de Océana. Harrington fue el único de los escritores políticos de su época que entendió que la estructura y funcionamiento del gobierno está determinada por las fuerzas sociales, especialmente las económicas. Quien tenga la propiedad de la tierra, será el que gobierne, es la consecuencia del pensamiento de este autor.

58_/ POLIBIO, Historia de Roma; citado por TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho...., p. 206.

59_/ CUEVA, Mario de la, Teoría de la Constitución, prólogo de Jorge Carpizo, México, Porrúa, 1ª. edición, 1982, p. 180.

60_/ Ibidem. p. 182.

Otro de los creadores de la ciencia política, Tomás Hobbes, testigo de las luchas entre el parlamento y el rey de Inglaterra que culminaron con la decapitación de Carlos I, y la dictadura de Oliverio Cromwell, tenía la convicción de que la grandeza de todas las naciones, así como la conservación de la paz y la vida de los hombres, dependían de la institución de un poder único y omnipotente. El Leviatán es el dios terrestre cuyo poder, absoluto y perpetuo, pertenece al príncipe o a la asamblea.

En 1653 Cromwell expidió el Instrumento de Gobierno, que en su exposición de motivos se refirió expresamente a una división de poderes. La autoridad legislativa continuaría residiendo en el Parlamento, las atribuciones administrativas corresponderían al Lord Protector, quien sería el titular del poder ejecutivo. Este documento constitucional no se aplicó por el fallecimiento de Cromwell.

3.2.2. Creadores modernos de la doctrina de la División de Poderes.

En 1690 John Locke publica dos ensayos sobre el gobierno civil, en el segundo de ellos se ocupa de la doctrina de la División de Poderes. Locke afirma que "el fin supremo de los hombres al entrar en sociedad es el goce de sus propiedades en seguridad y paz"⁶¹/ de donde se desprende que el primer acto para la conservación de la sociedad es el establecimiento del

⁶¹/ LOCKE, John, Ensayo sobre el gobierno civil. México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 85.

poder legislativo. "Con estas frases, Locke expresó el doble principio del Estado burgués de derecho: sustituir el gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes e introducir la seguridad jurídica." 62_/

Para Locke, tres son los poderes, el legislativo, que es el sumo poder de la comunidad, encargado de dictar las normas generales, pero nunca puede ser arbitrario sobre vidas y fortunas, ni tampoco puede transferir la facultad de legislar a otra persona o corporación; el ejecutivo, ya que "es indispensable que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes vigentes"; el federativo que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Estos dos últimos poderes corresponden al rey, quien tiene un tercer poder que es el de la "prerrogativa": "El bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquél en quien reside el poder ejecutivo". 63_/ El poder legislativo corresponde al parlamento.

La formulación moderna de la División de Poderes la realizó Charles Louis de Secondant, Barón de la Brede et de Montesquieu, quien durante algunos años anteriores a 1729, ocupó la magistratura en los Parlamentos (Tribunales) de Burdeos y de Guyena. Residió en Inglaterra entre 1729 y 1731, en donde estudió el sistema político inglés. En 1748 publicó su libro Del

62_/ CUEVA, Mario de la. Op. Cit. p. 191

63_/ LOCKE, Op. cit. pp. 94-109.

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

Espiritu de las Leyes, en cuyo libro undécimo, capítulo sexto, intitulado "De la Constitución de Inglaterra" plantea con claridad la División de Poderes: "En cada estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil". 64_/ En el siguiente párrafo Montesquieu explica en qué consiste cada uno de los poderes: el poder legislativo es la potestad de dictar y derogar las leyes; el poder ejecutivo comprende la guerra y la paz, el servicio diplomático, la seguridad y la defensa contra el exterior; el poder judicial castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Más adelante Montesquieu agrega que no hay libertad cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados... tampoco hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. "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". 65_/

Varios tratadistas han investigado sobre el significado que Montesquieu atribuye al concepto poder, parece que el término significa función o actividad, por lo que Montesquieu realmente

64_/ MONTESQUIEU, Del Espiritu de las Leyes, Estudio preliminar de Daniel Moreno, México, Porrúa, Col. "Sepan Cuantos", Núm. 191, p.103.

65_/ Ibidem. p. 104.

trata respecto de la clasificación de las funciones del Estado, independientemente de la forma de gobierno o de la que esas funciones se efectúen por una o varias personas; posteriormente se plantea la necesidad de que esas funciones se encomienden a órganos distintos. Mario de la Cueva expresa: "Esta interpretación se apoya, ante todo, en la manera como están construidas las frases del capítulo sexto: por el poder legislativo, el príncipe o magistrado hace las leyes, esto es, el poder legislativo no es el príncipe, ni el magistrado encargado de hacer las leyes, sino la potestad de hacerlas, de lo que se infiere que el término poder no significa persona u órgano, sino lo que hace la persona u órgano encargado de la función legislativa."66_/ El mismo comentario podría hacerse respecto de los poderes ejecutivo y judicial.

El profesor de la Universidad de Lovaina Jean Dabin tiene un pensamiento similar, Dabin prefiere hablar de funciones y no de poderes porque este vocablo es equívoco, que ha tenido por lo menos dos acepciones: en una primera, poder es sinónimo de función, por lo que en este sentido, se afirma que los poderes o funciones son los elementos del poder público, pero "¿para qué llamar poderes a aquellos que son funciones, con el riesgo de desvirtuar, tanto la idea de función cuanto la de potestad pública, que es, por necesidad, una e indivisible?".

En segundo lugar, el vocablo poder significa los órganos estatales a los que corresponde el ejercicio de las funciones,

66_/ CUEVA, Mario de la. Op. Cit. p. 199.

pero "¿por qué confundir lo que puede ser distinto, pues acontece que órganos diferentes colaboren en una misma función, al paso que un mismo órgano puede participar en diversas funciones?" 67_/

Karl Loewenstein en el mismo sentido afirma que la llamada "separación de poderes", no es más que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones, que es un problema técnico de la división del trabajo, y que por otra parte los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos, agrega que la finalidad ideológica de la teoría de la separación de poderes es la libertad. "La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político". 68_/

Loewenstein considera que lo que corrientemente, pero erróneamente, se designa como la separación de los poderes estatales es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. 69_/

3.2.3. Alcance de la División de Poderes.

Desde la Revolución Francesa los especialistas de la ciencia política discuten sobre si Montesquieu planteó una separación rígida de los poderes o existe entre ellos alguna relación.

67_/ DABIN, Jean. Doctrina General del Estado. Jus, México, 1946. pp. 251 y ss.

68_/ LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución. Barcelona, Editorial Ariel, Col Demos, Reimpresión de la 2a. edición, 1979, p. 55.

69_/ Ibidem, p.57

Varios autores sostienen que Montesquieu propuso una separación del poder estatal en tres departamentos, y que substituyó la idea de un poder público único por la de tres poderes, y cada uno de ellos actuaría con independencia absoluta dentro de su esfera de competencias. Mario de la Cueva interpreta que Montesquieu ofreció el cuadro de funciones que corresponden a todos los Estados, de acuerdo con su naturaleza y sus fines, y que en el proyecto de Constitución futura es donde se habla de la necesidad de crear tres órganos que se ocupen de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, necesidad que se funda en la defensa de la libertad. 70_/ Por otra parte en "Del Espíritu de las Leyes", no se emplea el término dividir, usado en la lengua española, sino que las palabras adoptadas son separación de los poderes.

Por su parte R. Carré de Malberg afirma: "En principio, la potestad del Estado es una. Consiste, de una manera invariable, en el poder que tiene el Estado de querer por sus órganos especiales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. Cualesquiera que sean el contenido y la forma variable de los actos por medio de los cuales se ejerce la potestad estatal, todos esos actos se reducen en definitiva a manifestaciones de la voluntad del Estado que es una e indivisible". 71_/

70_/ CUEVA, Mario de la. Op. Cit. p. 204.

71_/ CARRE DE MALBERG, R., Teoría General del Estado, Traducción de José Lion Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 249.

3.2.4. Aplicación de la División de Poderes en el constitucionalismo moderno.

Las primeras constituciones que incluyeron la División de Poderes fueron los nuevos Estados que integraron la Confederación denominada "Estados Unidos de América" en 1777. Posteriormente la Constitución Federal de 1787 implícitamente adoptó dicho principio al separar las funciones del Estado y distribuir las en tres departamentos distintos, de acuerdo con una regla mecanicista de "frenos y contrapesos" (checks and balances), para evitar la concentración del poder.

Para el constitucionalismo francés, la División de Poderes y los Derechos del Hombre conformaron los principios fundamentales del régimen constitucional, así lo estableció el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

La primera Constitución de Francia de 1791, estableció una monarquía limitada, consignó una rígida separación de poderes; el Poder Legislativo se depositó en la Asamblea Nacional, el Poder Ejecutivo en el rey y el Poder Judicial en jueces elegidos popularmente. León Duguit "consideró que la teoría de la separación de poderes, que adoptaron los primeros constituyentes franceses, resultó una interpretación exagerada de las ideas de Montesquieu". 72_/ En septiembre de 1792 se instauró la

72_/ MADRID HURTADO, Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucional. México, Porrúa, 2a. edición, 1980, p. 175.

República. La Constitución de junio de 1793, se inclinó por el espíritu rousoniano de la supremacía absoluta del Poder Legislativo y la subordinación de los otros poderes a la Asamblea.

Al Poder Legislativo "le correspondía no sólo hacer las leyes sino mantenerlas, a través de una inspección constante sobre el Poder Ejecutivo, órgano emanado y subordinado a la Asamblea, depositado en un consejo de veinticuatro miembros que sólo tenían el carácter de intermediarios entre el cuerpo legislativo y los agentes ordinarios de la organización administrativa". 73_/

Esta Constitución no tuvo vigencia, pues la Convención que la aprobó declaró en octubre de 1793 "El Gobierno será revolucionario hasta la paz", asumió la totalidad de los poderes y se inició la época del terror con la dictadura personal de Robespierre.

La Constitución de 1795, fue una reacción contra el régimen convencional de 1793, el preámbulo de la Constitución de 1795 expresa la idea de que "la garantía social no puede existir si no está establecida la división de poderes, ni fijados sus límites, ni asegurada la responsabilidad de los funcionarios públicos". Esta Constitución dividió el Poder Legislativo en dos Cámaras: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos con doscientos cincuenta miembros. El Poder Ejecutivo fue colegiado

73_/ Ibidem, p. 177.

llamado Directorio, compuesto por cinco miembros. Este régimen funcionó durante cinco años hasta el golpe de estado realizado por el general Napoleón Bonaparte a finales de 1799 (18 brumario del año VIII), quien expide una nueva Constitución el 13 de diciembre de 1799, que establece el Consulado, primero tres cónsules que detentaban el Poder Ejecutivo y un conjunto de órganos que ejercían el Poder Legislativo: el Cuerpo Legislativo integrado por trescientos miembros, el Tribunado compuesto por 100 miembros y el Consejo de Estado.

Se creó un Senado conservador encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de modificarla. Este órgano fue el instrumento de Napoleón para asegurar el predominio del Poder Ejecutivo y especialmente la dictadura personal de Bonaparte, primero declarando a éste Cónsul vitalicio en 1802, y después emperador en 1804. Con la derrota definitiva de Bonaparte, Francia conoció un régimen parlamentario con la restauración de los Borbones en 1814.

La aplicación de la doctrina de la División de Poderes en el constitucionalismo estadounidense y en el constitucionalismo francés, influyó para su adopción en las Constituciones mexicanas.

3.2.5. Aplicación de la División de Poderes en el Constitucionalismo Mexicano.

El principio de la División de Poderes o de la Separación de poderes, característico de los regímenes democráticos, fue

adoptado por todas las constituciones mexicanas.

El primer sistema constitucional que se aplicó en México fue la Constitución de Cádiz de 1812, que se inspiró en la Constitución Francesa de 1791, el Poder Legislativo se depositó en una asamblea unicameral, las llamadas Cortes, integradas por diputados electos mediante un sistema indirecto en tres grados. El Poder Ejecutivo se concedía al rey, y el Poder Judicial a un sistema de tribunales que encabezaba el Supremo Tribunal de Justicia. Las modificaciones políticas que introdujo la Constitución de Cádiz en el gobierno de las colonias, consistieron en segregar a las Audiencias sus anteriores funciones políticas y gubernativas para que conocieran exclusivamente de asuntos judiciales y se establecieron sistemas electorales para los cargos municipales, para las diputaciones provinciales y para los diputados a las Cortes ordinarias de 1813. 74_/

Durante la Revolución de Independencia en México, los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón consideraban ya la División de Poderes. El reglamento para la reunión del Congreso de Chilpancingo, expedido por Morelos en 1814, exigía la vigencia de la División de Poderes, el Congreso retendría únicamente el Poder Legislativo, el Ejecutivo lo consignaría al que resultase electo generalísimo y el Judicial a los tribunales entonces existentes.

74_/ Ibidem. p. 185.

En el punto quinto de los Sentimientos de la Nación, leídos por Morelos en la apertura del Congreso de Chilpacingo decía que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, "el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."

La Constitución de Apatzingán de octubre de 1814, estableció en su artículo 11 que son tres las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar las leyes, la facultad de ejecutarlas y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. El artículo 12 consignaba que estos tres poderes "no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

En el Decreto del Congreso Constituyente del 24 de febrero de 1822 que adoptó "la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano", se declaró la inconveniencia de que quedasen reunidos en una persona el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano expedido por Iturbide en 1823, establecía en el artículo 23: "El sistema político del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que son incompatibles en una misma persona o corporación".

El Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, dispuso en el artículo 9º: "El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un

individuo". En relación con el gobierno particular de los Estados miembros de la Federación, el Acta Constitutiva estableció en el artículo 20: "El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un individuo". Mario de la Cueva afirma que : "El constitucionalismo mexicano ha entendido siempre que el poder estatal es único y que, como tal, no se divide nunca, de tal manera que la división se refiere, exclusivamente, al ejercicio de él". 75_/

La Constitución Federal de octubre de 1824 consignó en su artículo 60 el mismo principio de la división del poder supremo de la federación en legislativo, ejecutivo y judicial únicamente respecto de su ejercicio, pero no prohibió que estos tres poderes se reunieran "en una corporación o persona" ni el depósito del legislativo en un individuo.

El régimen centralista, también estableció el mismo principio de la división de poderes, en el artículo 40 de las "Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835", y en el artículo 50 de las "Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843". El "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" de 1857 expedido por Comonfort de manera transitoria, no consignó expresamente la división de los poderes.

75_/ CUEVA, Mario de la, "La constitución de ... p.1244.

La Constitución Federal de 1857 consagró el principio de la División de Poderes en su artículo 50 que expresaba : "El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo".

El Congreso Constituyente de 1917 ratificó la división de los poderes en el artículo 49 de la Constitución vigente, que señala: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Este artículo determina los casos excepcionales en que el principio de la División de Poderes puede atenuarse constitucionalmente. El primer caso es el del artículo 29 que funciona "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto", el Presidente de la República de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República, y con la aprobación del Congreso de la Unión, o de la Comisión

Permanente podrá suspender las garantías individuales, el Congreso de la Unión otorgará al Presidente de la República "autorizaciones" para hacer frente a la situación. Estas autorizaciones son las facultades extraordinarias para legislar.

En marzo de 1951 se introdujo el segundo caso de excepción al principio de la División de Poderes en el artículo 49 constitucional, respecto del segundo párrafo del artículo 131 de la propia Constitución que se adicionó en la misma fecha. Esta adición concede amplias facultades al Ejecutivo Federal en materia económica.

La doble distribución de competencias que se da en el sistema constitucional mexicano a través del régimen federal y de la División de Poderes tanto entre los órganos federales como entre los órganos de cada Entidad Federativa, conducen a la existencia de un Estado de Derecho.

3.3. Constitucionalismo y 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. 76_/

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". 77_/

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 -comunidades, 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". 78_/

76_/ Dabin, Jean. Op. Cit. p. 313.

77_/ Ibidem, p. 314.

78_/ 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". 79_/

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

79_/Ibidem. p. 316.

todas las normas de ese orden tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual el propio orden se extiende, ello 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". 80_/

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. 81_/

Dabin afirma que descentralización y federalismo representan grados de una misma idea que es la idea de la autonomía

80_/Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1949, p. 320.

81_/Ibidem. pp. 320-322.

local.82_/

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

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". 83_/

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, descansa en su propia constitución, la Constitución Federal y las constituciones de los Estados componentes. "La constitución de la Federación o 'Constitución

82_/ Dabin. Op. Cit. p. 330.

83_/ Kelsen, Hans. Op. Cit. p. 333.

federal' es simultáneamente, sin embargo, Constitución de todo el estado federal". 84_/

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, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal. De esta manera, se distinguen de las colectividades públicas inferiores. 85_/

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

84_/Ibidem. pp. 333 y 334.

85_/ Mouskheli, M. Teoría Jurídica del Estado Federal. Trad. de Armando Lázaro y Ros. México, Editora Nacional, 1981, p.319.

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 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. Es 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 que 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.

De esta manera, queda expuesto un panorama general del constitucionalismo, la doctrina de la división de poderes así como su aplicación en el constitucionalismo y federalismo mexicanos, lo cual nos proporciona el marco legal de referencia en donde ubicaremos al sistema de administración de justicia en México, objeto de nuestro siguiente capítulo.

CAPITULO IV

EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MEXICO

4.1 Introducción.

El estudio de la administración de justicia dentro de las instituciones gubernamentales que tienen a su cargo la impartición de la misma, no refleja un problema exclusivamente de tipo jurídico o una preocupación individual; por el contrario, implica una demanda social, un problema que, no obstante las reformas y adecuaciones que se le han realizado, no ha proporcionado una solución satisfactoria ni para los usuarios ni para los integrantes del propio sistema jurídico-administrativo.

Debemos considerar que el problema de la administración de justicia no es únicamente de técnica legislativa y que debemos enmarcarlo en un terreno sociopolítico-administrativo, ya que la actividad política se desenvuelve en el marco del Estado moderno en un régimen social y político determinado por las circunstancias histórico-sociales específicas de cada país.

Retomando al autor Luis Aguilar, cuya obra fue analizada inicialmente, él propone varios elementos que considera indispensables para conceptualizar a la administración pública, a saber:

- a) Los fines del Estado, expresados en la Constitución,
- b) Los fines del Estado contemplados en planes y programas

gubernamentales,

- c) Disposición u organización de las acciones y actores que se rijan por las leyes,
- d) Disposición u organización de los recursos, y
- e) Operaciones o procedimientos que lleven a efecto la eficacia y la eficiencia.

El autor aborda, en los primeros puntos la política; en el resto, las formas administrativas y técnicas. Señala que "...la factibilidad de los fines estatales y gubernamentales se funda en la práctica de la administración pública", 86_/ y que "...por administración, los fines políticos se convierten en fines". 87_/

Siguiendo los elementos que este autor propone, se puede determinar que el sistema político mexicano actúa a través del otorgamiento de atribuciones y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretándose en la determinación de los tres poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y en instituciones públicas, que en general, responden a diversas necesidades de la ciudadanía, entre las que encontramos a la administración pública y la administración de justicia.

Por otro lado, y en concordancia con el segundo elemento

86_/ Aguilar, Op. cit., p. 367.

87_/ Ibidem, p. 368.

incluido por este autor, podemos determinar que los fines del Estado se contemplan en los planes gubernamentales, concretándose éstos, en el actual sexenio, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En ese documento se señala que: "Desarrollo y Justicia son inseparables. Las repercusiones del sistema jurídico sobre la realidad económica y social se han ampliado en estos tiempos. Es preciso modernizar su funcionamiento para mejorar su ejercicio y acrecentar su alcance.

"El desarrollo del país exige la modernización de instituciones y de instrumentos legales. En materia de justicia, la sociedad mexicana tiene como principal propósito la certeza, oportunidad y celeridad en su administración y procuración.

"El Estado de Derecho, como ámbito de la práctica de justicia, sólo es efectivo en la medida de su capacidad para responder con eficacia y oportunidad. Por ello, el mejoramiento del sistema de justicia está ligado al respeto en la práctica de las garantías fundamentales, consagradas en los preceptos constitucionales". 88/_

Por otra parte, es necesario hacer la distinción entre función administrativa y función jurisdiccional. Son formalmente administrativas las funciones que realiza el Poder Ejecutivo y formalmente jurisdiccionales las que realiza el poder judicial.

88/_ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, SPP, México, 1989, pp. 100-101.

Citando a Serra Rojas, él señala que: "...el ejercicio de la facultad reglamentaria que materialmente es legislativa, y la resolución de controversias en materia agraria, obrera, fiscal y de aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que son actos que materialmente y por su naturaleza corresponden a la función jurisdiccional, son actos realizados por el Poder Ejecutivo que no corresponden a su función administrativa". 89_/

Por otra parte, en el caso del Poder Judicial acontece algo semejante: no podemos llamar función jurisdiccional a la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el art. 97 constitucional, para nombrar los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito, pues es un acto de naturaleza administrativa. No podemos llamar jurisdiccional a la función que realiza el Poder Judicial cuando elabora reglamentos para el funcionamiento de los propios órganos judiciales, ya que que claro que esta facultad es de naturaleza formalmente legislativa.

La distinción entre función administrativa y función jurisdiccional se funda en la diferencia entre el interés público en cuanto a la composición de los conflictos y el interés público en el interés del conflicto, es decir, entre el interés público externo y los intereses públicos internos.

89_/ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1983, p. 146.

La función jurisdiccional tiende a satisfacer al primero; la administrativa, persigue el desenvolvimiento de los últimos. "La función administrativa se cumple en el conflicto; la función procesal, en cambio, actúa sobre el conflicto. Por lo tanto, la diferencia entre acto procesal y acto administrativo es claramente causal". 90_/

Por su parte, Gabino Fraga señala que la función jurisdiccional se distingue de la administrativa porque "...en ésta última no se recurre a la idea del motivo y fin, como sucede con la primera.

"La función administrativa no supone una situación preexistente de conflicto, ni interviene con el fin de resolver una controversia. La función administrativa es una acción ininterrumpida que puede prevenir conflictos con medidas de policía; pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional. Si la función administrativa llega, en algún caso, a definir una situación de derecho, lo hace, no como una finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos". 91_/

Como conclusión, se señala que la función administrativa implica actos intrínsecos a una organización que recaen en la

90_/ Carnelutti, Francisco. Sistema de Derecho Procesal Civil, Tomo V, Edit. VIEHA, Madrid, 1944, p.74.

91_/ Fraga, Op. Cit., p.62.

generalidad de los participantes; la función jurisdiccional es una controversia de dos partes: el actor y el demandado. La función administrativa tiene un ámbito de decisión política aplicable a una sociedad o a cualquier otro tipo de organización; la función jurisdiccional tiene aplicabilidad sólo a las dos partes en contienda.

4.2 El sistema de administración de justicia mexicano.

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 92_/ 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.

Para el análisis de este apartado, nos apoyaremos en la base

92_/ Héctor 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 Héctor. Función del Poder judicial en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos. México. U.N.A.M. 1a. edición. 1977. p. 13.

metodológica que nos proporciona la Teoría General de Sistemas, por lo cual consideraremos al sistema de administración de justicia como un suprasistema, integrado por dos sistemas: el sistema de administración de justicia federal y el sistema de administración de justicia en las entidades federativas, cada uno con sus respectivos subsistemas.

4.2.1 El sistema de administración de justicia federal.

El sistema de administración de justicia federal está integrado por tres subsistemas:

- a) El Subsistema de tribunales que integran el Poder Judicial Federal,
- b) El Subsistema de tribunales administrativos, y
- c) El Subsistema de dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

4.2.1.1 El Subsistema de 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. 93_/ "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". 94_/

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 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

93_/ NORIEGA, Alfonso, El origen nacional y los antecedentes hispánicos del juicio de amparo. Jus , México, septiembre. de 1942. pp. 151-174.

94_/ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "México: El organismo judicial (1950-1975)" en Evolución de la Organización Politico Constitucional en América Latina 1950-1975, Tomo I, México, UNAM, 1978, p.8.

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.

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.

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

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 una ley orgánica, misma que organizaría los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 encomendó 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; 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.

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 96 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 pudiera 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, periodo 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.

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.

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 veintiún 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 fuesen 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 subsista 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.

En síntesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el supremo tribunal del país, el que resuelve en última instancia

(último término) las controversias de carácter jurídico que se susciten entre los particulares, entre las autoridades y los particulares o entre las mismas autoridades. Su organización, así como la de los demás tribunales federales, está regida por la Constitución y por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

La Suprema Corte de Justicia se compone de veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios. Estos en su carácter de supernumerarios se constituirán en sala auxiliar para resolver amparos contra leyes y descargar a las otras salas y únicamente podrán formar parte del Pleno cuando sustituyan a los ministros numerarios.

La Suprema Corte de Justicia funciona en Pleno o en Salas. El Pleno se integra con los veintiún ministros numerarios pero basta la presencia de quince para que pueda funcionar. Las Salas son cuatro, integradas por cinco ministros cada una, bastando la presencia de cuatro para que puedan funcionar y se denominan: Sala Penal, Sala Administrativa, Sala Civil y Sala del Trabajo, respectivamente, ya que conocen de cada una de esas ramas del Derecho.

Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte son hechos por el Presidente de la República, con aprobación del Senado (art. 96 constitucional).

Los tribunales de circuito. Son la segunda instancia con respecto a los juzgados de distrito. Se dividen en tribunales unitarios de circuito y en tribunales colegiados de circuito. Los tribunales unitarios de circuito están integrados por un

magistrado y el número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto (art. 3º de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Los tribunales colegiados de circuito, están integrados por tres magistrados, un secretario de acuerdos y el número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Los magistrados de circuito son nombrados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Los Juzgados de Distrito se integran por un juez y por el número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Son nombrados por la Suprema Corte en Pleno.

La competencia de estos tribunales es conocer:

- a) De leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- b) De leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- c) De leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera federal.

4.2.1.2. El Subsistema de 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. Se han planteado una serie de corrientes doctrinarias para darle un sustento jurídico a estos 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 1936, 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 16 de diciembre de 1946, 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" 95_/ No obstante las diferentes opiniones doctrinarias sobre la validez de la afirmación, con ello queda reconocida implícitamente la constitucionalidad de estos organismos.

95_/Cfr. Alanís Fraga, Gustavo. Los Tribunales Administrativos y la Separación de Poderes. México. UNAM. Facultad Nacional de Jurisprudencia. Tesis. 1954. pp.72-123.

Dentro de este marco se puede ubicar el subsistema de Tribunales Administrativos Federales, a los que nos referiremos en el siguiente apartado:

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

El haber elegido la denominación 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 jueces 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." 96_/

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 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 previsión 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." 97_/

Con ello se le da un reconocimiento constitucional a este

96_/Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. México. Ed. Porrúa. Tomo II. 1979. p. 529.

97_/Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 1990. p. 116.

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.

La Ley Federal del Trabajo en su título once referente a "Autoridades del Trabajo y Servicio Sociales", 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." 98_/

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."

99_1

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.

99_/Ibidem. pp. 219-220.

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 el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Ello se esclarece en la primera parte de la fracción XII donde se menciona que: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria." 100_/

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 asignan competencias 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 las juntas arbitrales.

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

100_/Constitución... op. cit. p.123.

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.

Como se desprende de esta anotación, 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.

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." 101_/

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." 102_/

101_/Const. Pol. Op. Cit. p. 72 (Nota: ahora el texto se ubica en la fracc. XXIX h del art. 73).

102_/Heduañ Virues, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Tesis. Facultad de Derecho, UNAM, México, 1989.

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 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" 103_/ 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."104_/

En el segundo artículo se anota su integración por una Sala Superior y por Salas Regionales; y en el tercero se dice lo

103_/Constitución...op. cit. p. 58.

104_/Código Fiscal de la Federación. Ed. Porrúa. México. 1990. p. 233.

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." 105_/ La duración de los magistrados será de seis años.

El artículo quince expone las competencias de la Sala 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

105_/Ibidem. p. 233.

circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes." 106_/_

Hasta aquí se han descrito las competencias y estructura del subsistema de 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 conforman otro subsistema, que especialmente tienen la encomienda de la procuración de Justicia.

106_/_Ibidem. p. 236.

4.2.1.3 El Subsistema de 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.

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 si 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." 107_/

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." 108_/

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 éstos, 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;

107_/ Código de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa. México. 1990.
p. 325.

108_/Ibidem. p. 332.

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 ordenamiento." 109_/

La estructuración y jerarquización de las funciones de la Procuraduría se pueden 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.

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.

109_/Ibidem. p. 333.

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." 110_/

La Defensoría Legal del Trabajo constituye una institución de asesoramiento gratuito de los trabajadores, que, por su condición 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

110_/Alvarez del Castillo, Enrique. "Defensa Social para los Trabajadores." en Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979. UNAM, México, 1980. p.70.

Defensa del Trabajo, estatuye 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.

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, entre otros.

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 define a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado como "...el 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" 111_/

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 relacionan con la Ley de la materia (Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado).

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.

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.

111_/ Herrán Salvatti, Mariano y Quintana Roldán, Carlos. Legislación Burocrática Federal. Porrúa, México, 1986, p. 174.

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.

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.

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.

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.

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.

El artículo 90 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 las 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, etc.

6. El Cuerpo Consultivo Agrario.

El artículo 27 constitucional, en su fracción XIII y la Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 80, 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.

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 necesarios. 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 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 Consultorias Regionales o Estatales. Las Consultorias Regionales tendrán competencia territorial en dos o más entidades federativas y podrán ser unitarias o colegiadas, según lo acuerde el pleno. Las Consultorias Estatales tendrán competencia en una entidad federativa o en parte de ella, y podrán ser unitarias o colegiadas a juicio del pleno.

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, etc.

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 Consultorias Estatales y Regionales, respectivamente.

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.

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.

Cabe hacer la aclaración que con la reciente iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional, probablemente cambie la estructura jurisdiccional referente al ámbito agrario.

- El Tribunal Federal Electoral.

Dentro de los organismos que participan en la administración de justicia, cabe hacer mención también del Tribunal Federal Electoral que, no obstante que realiza funciones tendientes al esclarecimiento y validación de las actividades electorales -que podrían ser consideradas estrictamente de carácter político-, no deja de ser relevante su actuación dentro del marco jurídico al constituirse en el cauce por el que se dirimen las controversias que pueden afectar tanto los derechos de los ciudadanos como de los partidos políticos.

Hasta aquí se presentan los diferentes subsistemas que conforman el Sistema de Administración de Justicia Federal. Así, podemos ver que el Subsistema de Tribunales que integran el Poder Judicial Federal está constituido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito; el Subsistema de Tribunales Administrativos Federales está compuesto por las Juntas Federales de Conciliación y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Federal Electoral; y el Subsistema de Dependencias del Poder Ejecutivo Federal que intervienen en la Administración de Justicia está formado por 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, Cuerpo Consultivo Agrario y la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

4.2.2 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 tanto por la Constitución Federal como por las Constituciones de cada Entidad Federativa.

4.2.2.1 El Subsistema de tribunales que integran los poderes judiciales de las entidades federativas.

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 describió el subsistema de 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 de la Constitución Federal.

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.

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 divida el territorio del municipio. 112_/

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.

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

112_/ Cfr. Gámiz Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Ed. UNAM. México, 1990, p. 327.

impone la obligación de que en sus determinaciones deberán aplicar prioritariamente lo dispuesto en la Constitución General y los tratados, no obstante que hubiere disposiciones en contrario en las Constituciones Locales o en las Leyes Estatales...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." 113_/

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

113_/Ibidem. pp. 302-305.

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." 114_/ Con ello, la autonomía de cada uno de los poderes se encuentra, en México, en un proceso de consolidación y fortalecimiento.

4.2.2.2 El Subsistema de Tribunales Administrativos de las Entidades Federativas.

1. Las Juntas Locales de Conciliación y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Tal y como se expresó en un apartado anterior, las Juntas Locales de Conciliación han adquirido su particular relevancia, así como las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje. En los capítulos XI y XIII 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.

114_/Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...op. cit. p. 108.

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." 115_/

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 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

115_/Ley Federal del Trabajo... op. cit. p. 219.

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." 116_/

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.

2. 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 susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones." 117_/

Como se puede desprender del párrafo referido, cada Estado tiene la facultad de crear sus propios tribunales de lo

116_/Ibidem. pp. 224-225.

117_/Constitución...op. cit. p.108.

contencioso-administrativo. No es nuestro interés 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.

4.2.2.3. El Subsistema de dependencias de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas que intervienen en la administración de justicia.

Las reformas al artículo 116 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.

1. Las Procuradurías de Justicia en las entidades federativas.

En el caso de las Procuradurías de Justicia, cabe hacer la misma observación que ya hemos enunciado y que Gámiz nos 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" 118_/

Como el mismo autor enuncia, "los poderes de los Estados y de los municipios son creación de la Constitución Federal; en ella se fijan 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 consecuentes. Los gobernadores tienen encomendada 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." 119_/

Por esas razones, las funciones de las Procuradurías de 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

118_/Gámiz...op. cit. p. 283.

119_/Ibidem. p. 284.

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." 120_/

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.

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." 121_/

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.

120_/Código de Procedimientos Penales...op. cit. pp. 336-337.

121_/Ley Federal del Trabajo. op. cit. p. 194.

3. Las Procuradurías Fiscales o Tesorerías 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 artículo 10 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." 122_/

Quando no existen organismos con esta denominación en las entidades federativas, las tesorerías estatales se encargan de la aplicación y ejecución de las disposiciones de carácter fiscal estatal y las de índole federal cuyo ejercicio sea delegado a la entidad federativa según los convenios de coordinación respectivos; asimismo, dan trámite y resolución a los recursos administrativos en materia fiscal que sean establecidos en las leyes respectivas; ejercen, igualmente, la facultad económica coactiva conforme a derecho y fincan, registran y hacen efectivas las responsabilidades que resulten en favor del estado miembro de la Unión.

122_/Reglamento Interior de la S.H. y C.P., publicado como apéndice del Código Fiscal de la Federación, Porrúa, México, 1970.

4. Las Comisiones Agrarias Mixtas de las entidades federativas.

La Ley Federal de la Reforma Agraria establece en el Libro Primero, "Autoridades agrarias y cuerpo consultivo", su capítulo primero sobre la "organización de las autoridades agrarias". En su artículo 2º aparecen, entre las autoridades para aplicar la ley, en su fracción sexta, a las Comisiones Agrarias Mixtas.

En el artículo 4º 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 artículo 5º 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.

En el artículo 6º 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.

Hasta aquí la descripción global de los dos sistemas y sus respectivos subsistemas que conforman este suprasistema de administración de justicia, que intervienen en los distintos ámbitos de las relaciones jurídico-administrativas en nuestro país. Enseguida abordaremos los principales problemas de tipo social y económico que le impiden al habitante de nuestra nación un adecuado acceso a la impartición y administración de justicia.

EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

5.1 Introducción.

Uno de los aspectos más complejos de la administración de justicia en nuestra época es el relativo a la realización efectiva del derecho de todo gobernado para acudir a los tribunales planteando los conflictos jurídicos de los cuales forman parte, ya que para que el derecho constitucional de acción, reconocido por la gran mayoría de las constituciones modernas e inclusive consignado en documentos y pactos internacionales sobre derechos humanos, tenga una verdadera aplicación, es preciso remover varios obstáculos de carácter material, entre los cuales figuran como los más importantes, los de la carencia de recursos para obtener un asesoramiento técnico de carácter jurídico y para cubrir los costos del proceso, cada vez más elevados.

De acuerdo con los principios tradicionales del proceso liberal e individualista que imperó en el siglo XIX, toda persona tenía derecho a acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos en condiciones de plena igualdad, y cuando carecía de recursos para obtener el auxilio de un abogado defensor y cubrir los gastos que originaba el proceso, si demostraba esta situación de "pobreza", se le designaba un abogado, que prestaba sus servicios en forma gratuita y voluntaria, y se le eximía de los gastos del juicio.

En el ordenamiento mexicano todavía funciona en la actualidad este concepto que la doctrina ha calificado de "caritativo" para lograr el acceso a los tribunales por parte de todos los gobernados, ya que como se ha mencionado anteriormente, el artículo 17 constitucional ha establecido, desde el precepto del mismo número de la Carta Federal anterior de 1857, el principio de la gratuidad de la prestación jurisdiccional, al prohibir las llamadas "costas judiciales" y, además, se ha regulado el sistema de los llamados "defensores de oficio", en materia civil y penal, y de los funcionarios calificados como "procuradores", en otras ramas procesales como la laboral, agraria y de menores, con el objeto de prestar asesoría gratuita por parte de estos funcionarios que desempeñan sus servicios a cargo del Estado, a todos aquellos justiciables que carezcan de los recursos económicos para acudir ante los tribunales a solicitar la prestación jurisdiccional.

Pero la experiencia ha demostrado, inclusive en los países de mayor desarrollo jurídico, económico y social, que estos instrumentos tradicionales son insuficientes en nuestra época para resolver el angustioso problema de un sector importante de los gobernados, cuya proporción aumenta en forma considerable en los países en vías de desarrollo como el nuestro, que no pueden defender sus derechos e intereses legítimos ante los órganos jurisdiccionales, por carecer de los recursos necesarios para hacerlos, lo que afecta no sólo a los que se ha calificado como "pobres", es decir, a los que se encuentran en una situación de desamparo económico, sino también respecto de los justiciables

que perciben ingresos medios, pero insuficientes para acudir a la vida judicial.

A todo lo anterior deben agregarse otros fenómenos surgidos en la compleja realidad social contemporánea, entre los cuales podemos señalar, para su análisis, dos ámbitos diferentes: problemas sociales y problemas económicos.

5.2. Problemas sociales de México.

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, que sería uno de los principales problemas de tipo social que existen en nuestro país, por lo que nos abocaremos a analizarlo.

5.2.1 Ausencia de educación jurídica de la población.

Para el análisis de este apartado, se destacan de manera

preponderante tres factores claves que se consideran estrechamente vinculados con la marcada ausencia de educación jurídica de la población:

- a) Ignorancia de la posibilidad de la Tutela Judicial gratuita;
- b) El excesivo formulismo procesal, y
- c) El desconocimiento del acceso a la Justicia como un 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 se 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.

A continuación se ahondará con detalle sobre los tres factores mencionados anteriormente:

a) 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 imposibilidad 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 a una utopía.

"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." 123_/

De ahí que, a pesar de que se han creado las instituciones 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, éstas 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 fraudulenta o abusivamente, concediéndoselo a todas aquellas

123_/Citado en: Procuraduría General de la República. La reforma jurídica de 1983 en la Administración de Justicia. PGR, México, 1984, p. 127.

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." 124_/

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 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." 125_/

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.

124_/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.

125_/Procuraduría General de la República. La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia. PGR. México, 1984, p. XXVII.

b) El excesivo formalismo 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 que obstaculiza seriamente la administración de justicia, pues el tiempo que se invierte en esos asuntos da lugar a que se 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." 126_/

También existen otras características, como:

- El rezago 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

126_/Procuraduría General de la República. Op. cit., p. XXVII.

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.

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 volumen de asuntos, para que pudiera así cumplir de manera eficaz y oportuna su papel fundamental de máximo intérprete del órgano jurídico."127_/

127_/ Ibidem, p. 26.

Es necesario hacer a la Justicia Federal más ágil y adecuada a las actuales circunstancias del país. "Se habla 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". 128_/ Es decir, facilitar la mayor celeridad en el ejercicio de la actividad judicial.

c) El desconocimiento del acceso a la Justicia como un derecho constitucional.

Si se examina el problema a la luz de la historia se advierte cómo 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 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.

128_/Procuraduría General de la República. Op. cit. p. 3.

"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." 129_/

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." 130_/

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 administración de justicia." 131_/

Esto es una obligación insoslayable 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

129_/ Idem. p. XXV.

130_/ Idem. p. 13.

131_/ Idem. p. XXXI.

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.

5.2.2. 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 sesentas 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." 132_/

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

132_/ 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.

papel importante y decisivo en el crecimiento, desarrollo de la capacidad productiva y en el campo de su transformación social."

133_/

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 la letra y el espíritu del Artículo Tercero Constitucional, (que actualmente se encuentra en proceso de debate para su modificación) el cual ha tratado de responder al problema

133_/ Morales Medina, Miguel Angel. La educación, aspectos socio-jurídicos en México. Tesis, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1986.

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.

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 (que desmotivaba el deseo de superación ya que, se decía, la naturaleza todo lo daba sin esforzarse demasiado) y, tercera, el aumento constante de la demanda de educandos que agrava sobremanera 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 redundan en último término en el empobrecimiento general de la población.

"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."

134_/

Finalmente, otro sintoma grave que se percibe en la totalidad del sistema educativo es el bajo nivel académico con el que egresan los educandos de los distintos ciclos.

"La educación escolarizada se 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." 135_/

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 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.

134_/ Castañeda Jiménez, H. Op. Cit. p. 305.

135_/ Pereyra, Carlos. "Defensa de Privilegios". La Jornada, Enero 16, 1987, p. 5.

5.2.3. 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 como 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." 136_/

136_/ Cfr. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; y Molina Piñero, Luis. Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México. Ensayos de Sociología Aplicada, UNAM, México, 1980. p. 130.

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 se pueda afirmar 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." 137_/

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 gobierno." 138_/

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

137_/Tascón Fuentes, Cipriano. Aspectos sociojurídicos de la corrupción de los funcionarios públicos en México. Tesis, Facultad de Derecho, UNAM, No. 42/87, México, 1987, p. 38.

138_/Idem. pp. 38 y 39.

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, paradójicamente, 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 es el lema que retomó el ex-presidente Miguel de la Madrid, como parte básica de lo que fue 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

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 se pueda afirmar 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." 137_/

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 gobierno." 138_/

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

137_/Tascón Fuentes, Cipriano. Aspectos sociojurídicos de la corrupción de los funcionarios públicos en México. Tesis, Facultad de Derecho, UNAM, No. 42/87, México, 1987, p. 38.

138_/Idem. pp. 38 y 39.

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.139_/

"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 108-114) y demás preceptos relativos a la Carta Magna." 140_/

En forma paralela 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 quedó sustentada jurídicamente la renovación moral." 141_/

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.

Aunque lo alcanzado aún no es satisfactorio, ha costado demasiado trabajo mejorar lo que por años se descuidó y se toleró en un sistema jurídico que posibilitó la existencia de marcos de

139_/Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, México, 1987, p. 111.

140_/ Soberanes Fernández, José Luis. "La Inamovilidad Judicial en México"; Revista de Derecho, T. XXXVII, Nums. 151

152,153 (Enero-Junio de 1987), p. 217.

141_/ Tascón Fuentes, Cipriano. Op. Cit. p. 80.

corrupción por las constantes violaciones a las normas jurídicas por parte de los servidores públicos.

La adecuación del aparato 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 medular del sistema de control y responsabilidad administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

5.2.4 Desconfianza de la población en la administración de justicia.

Este inciso 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, que desempeña sus actividades agresivamente y maneja en su interior niveles altos de corrupción. Por el otro, la sociedad civil que no ha recibido con plena satisfacción estas normas, porque a través de los años ha incrementado su desconfianza ante la

administración de justicia que se ejerce en el país, la cual se basa en tres motivos:

Primero: el aspecto relacionado con la inamovilidad y la movilidad de los jueces adquiere características referentes al ejercicio de dicha administración.

Cuando los jueces están ya en situación de inamovilidad:

"Tienen mayor tranquilidad en su desempeño que se estima estable; tienen independencia en sus decisiones; la atención se orienta de manera prepotente hacia los solicitantes de sus servicios; y, finalmente no están sujetos a consignas, ni les afecta el rejuego de sus influencias para ganar un litigio." 142_/

Sin embargo, si los jueces están en continua movilidad:

"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 fallos; generalmente son más amistosos 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." 143_/

142_/ Cortés Figueroa, Carlos. "Sobre la administración de justicia federal". Revista de la Facultad de Derecho. T. VII, No. 27 (Julio-Septiembre 1957), p. 167.

143_/ Mendoza Angeles, Argimiro. Los bienes del derecho y la administración de justicia en el Distrito Federal. Tesis. Facultad de Derecho, UNAM, 1986, pp. 21-23.

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. "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 sus relaciones de poder y amistad." 144_/

Tercero: el bajo presupuesto que se maneja en los tribunales de justicia, impide capacitar al personal que labora en esas dependencias.

Estos son casos aislados de la realidad: están inmersos en los subsistemas 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, se entenderán las causas de tal desconfianza, que no nace en nuestros días, sino son 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.

144_/ Cortés Figueroa, Carlos... Op. cit., p. 168.

5.3. Problemas económicos de México.

En los incisos anteriores se 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.

En los presentes apartados se 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.

5.3.1. Desarrollo Insuficiente de la Economía de México.

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 envergadura.

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 desniveles 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." 145_/

145_/Cuéllar Romero, Ricardo. La crisis y la política del capital en México. México. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM, 1988. p. 43.

La economía mexicana no ha podido desarrollar un movimiento propio porque se halla en situación de dependencia dentro de las 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.

Es 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.

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 industrias y la nueva especialización que requiere la fuerza de trabajo.

La década de los sesentas, 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.

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.

En lo que concierne a la década de los setentas y hasta mediados de los ochentas la principal característica es la crisis económica que vive el país. A la década de los sesentas 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 afloró en estos años y, al estar determinada por la economía mundial, puso 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." 146_/

146_/Ibidem. p. 69.

Esta nueva política económica tiene como finalidad recuperar el crecimiento de la economía hacia el exterior, fomentando las exportaciones, en especial la manufacturera. 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 aislar 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.

5.3.2. 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. 147_/

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. 148_/

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.

147_/ CONAPO. Proyecciones de la población total y de la PEA. México. CONAPO, 1975. p. 5.

148_/ CONAPO. Perspectivas demográficas y socioeconómicas. México CONAPO, 1988. p.1.

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 que una gran cantidad sean expulsadas de sus regiones en busca de sustento para sus familias. 149_/

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.

149_/ Ibidem. p. 2.

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. 150_/

Se considera población económicamente activa a individuos de 12 años y más. La conforman ambos sexos que disponen de su mano 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.

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.

150_/ CONAPO. Proyecciones...Op. cit. p. 17.

5.3.3. 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. 151_/

Esto, traducido a situaciones estatales, se refleja principalmente en Chiapas, Oaxaca, Puebla, Estado de México e Hidalgo. Sus pobladores emigran a grandes ciudades y al vecino país del norte. Ello traduce la miseria 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

151_/Secretaría de Gobernación. Programa Nacional de Solidaridad. México, 1989.

pais 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 setentas 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. 152_/

En ellos se consideran los aspectos básicos de la población (educación, alimentación, salud, vivienda, servicios, etc.) que 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.

152_/De la Peña, Sergio y Teixeira Jussara. Crisis y reproducción de la fuerza de trabajo en México. México, Mimeo. s/f.

5.3.4. El desempleo, la drogadicción, el alcoholismo y la desintegración familiar como causales 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 carestía de la vida, tope salarial, represión ideológica, política y coactiva, 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 económicos, sociales, políticos e ideológicos, que anteriormente no se conocían.

Esta aseveración es importante en el sentido de que no deben analizarse estos problemas como el resultado exclusivo de anteriores sexenios. 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.

- 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 sobresalen 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.

- 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 psíquicos especiales o de ambas situaciones." 153_/

Actualmente ha cobrado gran importancia la drogadicción por los desproporcionados porcentajes en el consumo de estupefacientes. "No obstante las diferencias de causales en el consumo y el efecto de las drogas según las épocas, éste fenómeno 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." 154_/

Es decir, la aprobación o reprobación social del consumo de sustancias tóxicas, como el de bebidas embriagantes, depende en última instancia del marco cultural e 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.

153_/ Llanes, Jorge. La sociedad ante las Drogas. Serie: Sociedad y Drogas, Ed. Concepto. S.A. México, 1982. p. 48.

154_/ Ibidem. p. 34.

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 minimum ético, su estudio es un requisito indispensable para el funcionamiento de las sociedades." 155_/

Aunque existe un predominio de las leyes encaminadas a prohibirlas, el fenómeno desborda toda la legislación actual y la hace aparecer inoperante al respecto.

- 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.

155_/Llanes, Jorge. Prevención de la farmacodependencia. Serie: Sociedad y Drogas, Ed. Concepto. S.A. México, 1982. p. 62.

Respecto al uso del alcohol, se entiende el Alcoholismo como un fenómeno social producto del medio ambiente de las sociedades.

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 Carrancá 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 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." 156_/

- Desintegración Familiar.

A efecto de poner de relieve los factores que con mayor énfasis coadyuvan 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.

156_/ Carrancá y Trujillo, Raúl, Derecho Penal Mexicano. Parte General. Edit. Porrúa S.A. México. 1980. p.493.

- 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." 157_/

Todos los factores mencionados son generalmente por si mismos causas de delitos y de que la entidad familiar vaya perdiendo su 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 causales 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

 157_/ Pérez Moreno, Ma. del Rosario. Aspectos Sociológicos y Jurídicos de la Desintegración Familiar en México. Tesis. Fac. de Derecho. Núm 78/87. UNAM. México. 1987. p.108.

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." 158_/

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 masiva, a los desórdenes familiares, al consumo indiscriminado del alcohol y a la carencia casi total de empleo 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

158_/ Ruy, Francisco. "La familia como unidad de equilibrio humano y social" en Revista Persona y Derecho. vol. P. Pamplona, España, 1974. p.7.

cotidianamente en las distintas esferas sociales de la vida de los individuos." 159_/

Con base en la descripción anterior, nos podemos percatar de algunos de los problemas sociales y económicos básicos que nos impulsan en la búsqueda de un verdadero acceso a la impartición y administración de justicia y no seguir con la idea de una simple posibilidad formal de prestación jurisdiccional de la misma, sobre todo en beneficio de los justiciables de menores recursos. Por tal motivo, en el próximo apartado analizaremos algunas posibilidades de modernización de la administración de justicia.

159_/ Castañeda Jiménez. Op. Cit. p.349.

CAPITULO VI

LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

6.1 Introducción.

Dondequiera, la palabra de moda es la de transición. No solamente se debe a la llamada "revolución de 1989" y el desmoronamiento de los sistemas económicos y políticos del denominado "socialismo real". Antes, el agobio de la deuda externa que afligía (y aflige) a los países "en vías de desarrollo" impuso desde las cúpulas internacionales del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional una política de transición esencialmente fincada en el repliegue del Estado interventor en la economía y retóricamente activo en la redistribución del ingreso.

No sólo eso: la llegada al poder del conservadurismo neoliberal en la Gran Bretaña (el tatcherismo) y en los Estados Unidos (el reaganismo) mostró el imperativo del nuevo capitalismo la necesidad del "reciclaje" de sus propias economías hegemónicas y el abandono gradual de sus políticas sociales. El binomio Welfare State (Estado de Bienestar) - Warfare State (Estado de Guerra) entró así en crisis en el primero de sus términos y ocasionó, en sus intentos por corregir el déficit fiscal de los grandes Estados capitalistas, un malestar social del que todavía no se reponen ni sus promotores ni sus víctimas (los antiguos beneficiarios de programas de asistencia).

En el caso mexicano, como en los demás casos latinoamericanos, la transición se convirtió en primer lugar en una condición impuesta por los grandes acreedores y la banca mundial para continuar sus políticas de inversión, de financiamiento a la producción y, en general, de renovación de la deuda interna. Para un Estado orgulloso de su modernidad liberal en el Siglo XIX y su modernidad revolucionaria en el Siglo XX, los nuevos cánones de la modernización representaron una seria conmoción.

En efecto, vinculados más a la modernidad tecnocrática y desarrollista de las ciencias sociales norteamericanas posteriores a la Segunda Guerra Mundial que a la modernidad clásica en la cual se inscribe el sistema jurídico y político mexicano, las prescripciones de los organismos internacionales no dejan de entrar en contradicción con los preceptos constitucionales de 1917 y han inducido la idea de una tecnocracia que, para obtener "dinero fresco", deja atrás el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos básicos.

Para la izquierda mexicana, la nota distintiva del actual régimen ha sido la cesión paulatina de la soberanía y el abandono del nacionalismo revolucionario; inversamente, para los sectores empresariales la nota distintiva lo ha sido una parálisis proveniente de un sistema de derecho anquilosado y de un conjunto de tradiciones revolucionarias obsoletas.

Si añadimos a la crisis económica los rasgos autoritarios - que no totalitarios: éstos los reserva la politología norteamericana para los sistemas socialistas- que caracterizan al unipartidismo relativo mexicano, la modernización se contempla para muchos como un ideal imposible en tanto prevalezcan instituciones como el presidencialismo, el centralismo, el partido del gobierno y la carencia de una oposición real.

Un modelo económico dinámico, productivo en los términos neoliberales del mercado libre, difícilmente resulta compatible con una sociedad acostumbrada a aquellas instituciones y que, a su sombra, ha generado una serie de deformaciones sociales propias y de actitudes de desconfianza y escepticismo.

Ya Almond y Verba, en su obra The Civic Culture,^{160/} mostraron empíricamente la psicología de los mexicanos ante la autoridad y los actos de autoridad y hablaron de una cultura cívica "cínica", convencida de la corrupción general y dudosa de todas las instancias administrativas, principalmente las de justicia. Por otra parte, se ha expresado recientemente que cambiar una sociedad por la vía legislativa toma aproximadamente seis meses, que diseñar un sistema económico más o menos viable lleva seis años y que crear una sociedad civil bien estructurada supone por lo menos sesenta años.

^{160/} Almond, Gabriel y Verba, Sidney. The Civic Culture. Little and Brown, Nueva York, 1961, p.19

El problema de México consiste, entonces, en aceptar el reto de una modernidad eficiente y económicamente competitiva sin tener por ello que prescindir de una tradición histórica y jurídica asentada en la mejor herencia occidental, la de la Ilustración. Con todo, debe darse cuenta que la modernidad que los Estados Unidos ostentan como paradigma universal no es la misma que recogen nuestros textos constitucionales y de teoría política: la modernidad norteamericana (y europea nórdica contemporánea) procede en rigor de la Ilustración escocesa, más economicista, más protestante, más pesimista; la nuestra, en cambio, deriva de una Ilustración esencialmente francesa, rousseauiana, humanista. De allí entonces una contradicción de fondo.

Por otra parte, tenemos que darnos cuenta de otros factores, y no sólo los idiosincráticos o los religiosos. La ciencia social de origen norteamericano parte de una visión del mundo básicamente administrativista, lejos del estructural-funcionalismo; en cambio, nuestros teóricos ven las fórmulas jurídicas y políticas ideales desde otras perspectivas.

De lo que se trata, entonces, no es de una suerte de "conciliación" entre los dos modelos de modernidad sino de saber en qué consiste cada uno y cómo pueden instrumentarse sus mejores elementos para el bien de la sociedad; por ello, más adelante abordaremos la conceptualización de modernización y modernidad para ubicar nuestras categorías empíricas de nuestro análisis.

Este trabajo de investigación se propone, por lo tanto, determinar aquellos elementos de la modernidad clásica que aún operan realmente, los del predominio del derecho y la ordenación social de acuerdo a un criterio de justicia; combinar esos elementos en las fórmulas administrativas y de conocimiento social que, a su vez, han servido para impulsar económicamente a las sociedades y naciones desarrolladas y, por último, estimular y dinamizar una Sociedad Civil que, tal vez con numerosas deformaciones superficiales, puede no obstante adentrarse ya en los umbrales de la verdadera modernidad.

El proyecto no supone provocar un cambio social desde arriba, tecnocráticamente; al contrario, al crear conciencia socialmente desde el plano de las instituciones y tradiciones ya existentes, pretende que la sociedad civil participe decisivamente y coadyuve entusiastamente en el cambio. Desde luego, la administración de justicia representa la cara más externa de lo que es un sistema político. Combinar en ella la justicia y la eficiencia administrativa representa un reto que se extiende a todas las áreas de la vida social. De aquí la necesidad de que nuestro trabajo se oriente analizando primero los conceptos de modernización y modernidad para, posteriormente, entender los intentos de modernización impulsados por el Estado mexicano y, finalmente, desarrollar el aspecto de modernización de la administración de justicia como una posibilidad de mejoramiento de nuestra realidad social.

6.2 Modernización y modernidad

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 en una situación diferente.

Bajo esas dos apreciaciones tenemos un marco, un parámetro dentro del cual nuestro referente, la administración de justicia en México, se encuentra en un momento de anquilosamiento. Pero 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.

6.2.1 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 carácter 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."161_/

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."162_/

Con esta otra visión, se presenta la modernidad como una desintegración de la convivencia común para exaltar la

161_/ Habermas, Jürgen. El Discurso Filosófico de la Modernidad
Ed. Taurus. Col. Ensayistas. Madrid, 1989, p. 12

162_/ Ibidem. p. 12

individualidad asumiendo patrones de socialización de manera inconsciente. La acción racional con arreglo a fines o la desintegración social para crear individuos que asumen las normas inconscientemente es, como dice Habermas, "a grandes rasgos la imagen de modernidad tal como se la representaron los clásicos de la teoría de la sociedad"¹⁶³/

Estas proposiciones de los clásicos tienen 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 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."¹⁶⁴/

¹⁶³/Ibidem. p.12.

¹⁶⁴/Ibidem. p.12.

Esta teorización general de la modernización se 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: primero, la determinación del nivel de la realidad que tiene que ser observada y segundo, la descripción del sistema formal para establecer las categorías empíricas.165_/

En el caso que nos ocupa, el nivel de la realidad seleccionada mediante los parámetros propios de la Teoría General de Sistemas es la referencia que se tiene de la legislación vigente en la cual debe basarse la administración pública y la administración de justicia y las referencias que hay sobre los obstáculos que se presentan para que ella 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.

165_/ Cfr. Apter, David E. The Politics of Modernization Ed. The University of Chicago press, Chicago. USA.1965, p. 4

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. 166_/

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. 167_/

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.

Aquí, es preciso, como también lo señala Apter, hacer una puntualización para diferenciar la modernización de la industrialización. La creación de los roles sociales descritos,

166_/ Ibidem. p. 10

167_/ 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.168_/

En síntesis, la industrialización puede ser considerada como una parte de la modernización, pero no es 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. 169_/

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

168_/ Ibidem. p. 68-70.

169_/ 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. 170_/

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. 171_/

Para Huntington, hay tres aspectos que nos sirven 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

170_/ Ibidem. p. 67.

171_/ Cfr. Huntington, Samuel P. Political Order in Changing Societies. Ed. New Haven. Yale University, Press. 1969. 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. 172_/

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. 173_/

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 lo que entiende Huntington por política moderna. Para él, la política moderna difiere de la política

172_/ Ibidem. p. 59.

173_/ Ibidem. p. 63.

tradicional en el alcance de la conciencia política y del 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. 174_/

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. 175_/

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 se hace concreto con la identificación de la libertad y la acción individual de la experiencia subjetiva no reprimida, y por el respeto que para ellas tengan las instituciones públicas.

Esta es la característica que encuentra Habermas como base de

174_/ Ibidem. p. 89.

175_/ Ibidem. p. 398.

la modernidad y señala que el camino para acceder a ella es el proceso de modernización. Es en la actividad social en donde se expresa esta relación entre el 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." 176_/

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.

176_/ Habermas, Jürgen. El Discurso... p. 109.

Por otra parte, la primera fórmula de la modernidad clásica se expresa en el imperio de la ley, en la supeditación a un individuo de una voluntad rectora susceptible de afectar las relaciones económicas, políticas y sociales de los demás. La previsibilidad que resulta permitida por el Derecho permite la regularidad de los intercambios humanos y la seguridad y la certeza de sus frutos. En este punto, tanto la Ilustración europeo-continental como la angloamericana (o escocesa) convergen.

El Constitucionalismo queda así como doctrina política de una modernidad que no sólo decide establecer la regularidad de los intercambios civiles sino el equilibrio de sus instancias políticas y su sumisión a principios considerados socialmente más altos. La representación popular en las legislaturas, desde luego no siempre popular, permite garantizar la generalidad del orden.

Consecuentemente, México podría considerarse heredero de la modernidad revolucionaria que parte de la toma de la Bastilla: su modernidad deriva así, en sentido clásico, tanto del hecho de incorporarse a la "modernidad burguesa" -el constitucionalismo, el federalismo, la división de poderes- cuanto de rebasarla "socialmente". Las constituciones de 1857 y 1917 representan entonces testimonios modernos de todo el sentido clásico.

Hay otros elementos en los cuales la modernidad "clásica" de México resulta más ambivalente. Si en esa modernidad, especialmente su versión francesa, la secularización constituye un elemento eje, el cumplimiento mexicano de ella en las normas

constitucionales será permanentemente obstaculizado por una mayoría católica, a veces beligerante, a veces pragmática.

Si en esa modernidad, especialmente en su credo económico del laissez faire, la libre iniciativa privada es garantizada y consagrada dogmáticamente, los excesos y las incapacidades de esa iniciativa imponen limitarla y, de 1917 en adelante, compatibilizarla arduamente con el nacionalismo económico y luego con la rectoría económica del Estado. Si en esa modernidad, especialmente en su credo político vinculado a la democracia, México garantiza el sufragio universal y establece la no reelección, las circunstancias históricas del acoso de los Estados Unidos o de potencias exteriores en favor de grupos conservadores o antinacionales limitan sus alcances y le imponen canalizarla a través de grupos o partidos autoconsiderados representantes de la Nación.

6.2.2 La modernidad en el contexto internacional contemporáneo.

Culturalmente, la modernidad clásica se vincula a los ideales de la Ilustración. Aquí se habla de la Racionalidad en su sentido Moral y Político, substantivo, de la obediencia a "leyes de la razón" cuyo carácter procede del iusnaturalismo pero que en Francia se depura y seculariza. Parte de ese legado lo constituye el cosmopolitismo y el humanismo que se incorporan al razonamiento filosófico y científico, así como una visión optimista de la historia y de su progresión y ascenso avalados por el desarrollo del entendimiento humano.

En el universo de las naciones regido por la "mano invisible" de la economía en la Ilustración escocesa o por las reglas de lo claro y distinto de la Ilustración racionalista, la igualdad entre los diversos Estados soberanos aparece como principio, si bien no como hecho. La confianza en la razón y el progreso permite, empero, suponer que las desigualdades y los desequilibrios todavía dominantes puedan ser trascendidos en el futuro que discierne el optimismo de los modernos.

Pero la racionalidad y el derecho de la primera modernidad ofrecen en buena medida pautas normativas que discrepan con la realidad existente tanto en el orden nacional como el internacional. Dos guerras mundiales y numerosas guerras nacionales e imperialistas parecen testimoniar el hundimiento de la vieja modernidad clásica. Lo que es más: la revolución diseñada para erradicar los grandes males del sistema capitalista no resiste una carrera armamentista al exterior ni soluciona al interior problemas de productividad y eficiencia y entra en una fase de deterioro.

Los triunfadores de la "guerra fría" son los dos grandes derrotados de la Segunda Guerra Mundial y la nación que favorece su reconstrucción. Japón, Alemania y los Estados Unidos se elevan, condenados por la literatura marxista, a naciones a la cabeza del desarrollo productivo contemporáneo.

De estos países, particularmente del último, surgen los nuevos diseños de la modernidad que dejarán atrás el utopismo, el

optimismo y los "excesos democráticos" de la modernidad ilustrada. A través de sus organismos internacionales -y de frente a una Organización de las Naciones Unidas que queda como el último sueño político heredado por la Ilustración-, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, las grandes potencias imponen condiciones de modernidad, concebidas a su manera, a los países en apuros atribuidos a su centralismo planificador, su proteccionismo, su populismo o su intervencionismo estatal y a su ineficiencia y falta de modernidad.

Desarrollada en los Estados Unidos a través de una enorme infraestructura de universidades, fundaciones, agencias gubernamentales y militares y los llamados think tanks (o "depósitos de pensamiento"), la segunda Modernidad -que algunos llaman incluso Postmodernidad- se encuentra asociada al perfeccionamiento y la progresiva profesionalización de las ciencias sociales, particularmente aquellas que parten de Talcott Parsons y desembocan en el estructural-funcionalismo y en los modelos organizativos y operativos tomados a su vez de la teoría de sistemas, la cibernética, la biología y las ciencias exactas.

Ante el viejo predominio ideológico del abogado y el filósofo, los nuevos profesionales de la conciencia se sacuden las fórmulas jurídicas cuya generalidad pretende resolverlo todo y de las grandes imágenes filosóficas del mundo para entrar en el campo denominado de la ingeniería social fragmentaria. Las soluciones totales son así abandonadas y se imponen las soluciones de corto y mediano plazo. El pragmatismo se convierte

así en filosofía operativa para evitar caer en las tentaciones planificadoras, centralizadoras y rígidamente determinadas. El modelo humano a seguir en el mundo social es el del empresario y su cálculo racional.

Al plantearse el problema del cambio tanto de la sociedad norteamericana como de las demás sociedades del mundo, el modelo quizás predominante es el del "desarrollo económico"; también surgió el modelo "Alianza para el Progreso" de John F. Kennedy, así como los modelos denominados de "desarrollo social", "desarrollo cultural" y, singularmente, el de "desarrollo político" cuya sede institucional queda en universidades como Princeton.

Lo que une a todos esos modelos es la idea común de que los pasos históricos seguidos por el capitalismo norteamericano constituyen los pasos esenciales y universales de todo desarrollo sano y armónico. La función de los expertos, los técnicos y los académicos norteamericanos se cifra así en prescribir a todos los países, fundamentalmente a los llamados "en desarrollo", las fórmulas "adecuadas" para el crecimiento (cuantitativo) y el desarrollo (cualitativo).

A pesar de los niveles de sofisticación que alcanza la escuela "desarrollista" en los ámbitos del estudio medible de la "cultura cívica", las "actitudes modernas y no tradicionales", las "actitudes empresariales", etcétera, el modelo alternativo de desarrollo, el del comunismo entonces en boga y en apoyo directo

al Tercer Mundo, hace más viable recurrir a los modelos de intervencionismo de Estado y planificación centralizada, que presenta la posibilidad de acelerar revolucionariamente sociedades casi impenetrables al cambio.

El primer fracaso de la modernidad instrumental durante los años sesentas se considerará remediado durante los últimos años de la década de los ochentas. Ante los problemas del modelo alternativo socialista, parece evidente ya no sólo que el "desarrollismo" y sus fórmulas son aplicables al Tercer Mundo: lo son también para los países socialistas obligados más y más a acercarse al sistema de mercado.

De aquí la nueva vitalización de las fórmulas empresarial-privatistas para acelerar, ya no revolucionariamente, el desarrollo económico e imponer una "modernidad viable", científica, operativa e instrumental. Todo ello conlleva igualmente la "reconstrucción" de la Sociedad Civil, la dinamización de la participación ciudadana -singularmente la empresarial vinculada a los centros hegemónicos transnacionales-, la utilización en incremento de las metodologías administrativas asépticas, científicas, economizadoras del trabajo burocrático.

Visto lo "político" como el principal obstáculo al cambio verdadero y radical de las sociedades de la nueva modernidad, el gran dictado es el de eliminar o reducir al máximo la politización y la ideologización de las sociedades en desarrollo.

No sólo se trata de descartar al Estado fuerte protector de los débiles y protector del proyecto nacional: se trata de debilitar y autonomizar varias de sus instancias, singularmente las económicas y las de la administración de justicia.

De aquí el estímulo a los grupos de interés, empresariales, regionales y religiosos y el favorecimiento a una política tecnocrática que elimina de su vocabulario los grandes llamamientos a la historia y las luchas nacionales. Curiosamente, ese debilitamiento de las tradiciones políticas de los países "en desarrollo" es invertido al hablar de los países desarrollados.

Si en nuestros países se habla de madurez al abandonar los sistemas corporativos del tipo PRI o la simple lucha sindical, esa "reindividualización" resulta inconveniente en los países adelantados donde la modernidad se asocia, paradójicamente, al reforzamiento de las tradiciones (particularmente de derecha) y el énfasis en lo nacional, lo familiar y lo local y regional en un sentido orgánico.

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 abstraer 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.

6.2.3 Proyecto político de modernización del gobierno mexicano.

Podría decirse, y se dice, que México ha seguido su propio camino en cuanto a la definición de su destino, sus prioridades nacionales y su privilegiamiento de intereses públicos. Desde luego, un análisis serio de nuestra historia demuestra la enorme cantidad de influencias impuestas voluntaria o involuntariamente en nuestra vida política por intereses materialmente en ventaja. La idea de que nuestra soberanía se mantiene inalterada pertenece más a la retórica que a una realidad internacional y transnacional que difícilmente permite la sustracción de ningún país a corrientes dominantes de la economía y las finanzas. Sin embargo, es evidente que tanto la Constitución como el sistema político y de partidos han mantenido una impregnabilidad que, ciertamente, no ha podido mantener la economía.

Es un hecho que mundialmente se habla de un México "modernizado" en lo económico que contrasta con el México arcaico del partido del gobierno, el México presidencialista, el México centralista y, a final de cuentas, el México que entra deformemente en la modernidad y lleva pocas ventajas en una competencia internacional donde vencen los modernos, eficientes y productivos....

En términos de consenso, vale decir que la ciudadanía piensa en su mayoría que existe una contradicción flagrante entre la letra de la ley (el elemento básico de la primera modernidad) y el cumplimiento de la ley. La lectura de Almond y Verba demuestra el brutal divorcio de lo que el pueblo cree frente a lo que el gobierno dice. Ante una legislación virtualmente a prueba de toda sospecha, grande y bien sancionada, y una administración vinculada a la corrupción y la ineficiencia, se abre cada vez más un abismo.

Las elecciones de 1988 no constituyeron ciertamente una prueba de reiteración de confianza; menos aún las recientes en Guanajuato y San Luis Potosí. Y es que un gobierno cerrado a la oposición por mínima que sea, obcecado en la retención monopolista del poder, poco puede hacer por fortalecer la confianza de los ciudadanos en el sistema y en sí mismos. Nadie puede confiar en que hay cuentas claras cuando no hay alternancia partidista en el poder. Los ejercicios de Concertación y los llamados a la Solidaridad no son en ese contexto sino actos vacíos de contenido.

Se habla del imperativo de que la sociedad mexicana emprenda por sí misma el camino de la modernización. Se habla igualmente de los altos niveles de analfabetismo, de educación media, de impreparación para los ejercicios cívicos. Se habla de la necesidad de que el PRI se abra, sin protección gubernamental, a la contienda abierta con los demás partidos. Se habla igualmente

de que los partidos opositores carecen de legitimidad (y modernidad) para una competencia con el partido que hasta ahora encarna la tradición jurídica y revolucionaria más elaborada.

En otras palabras, mientras unos invocan el salto a la palestra de los partidos, las iglesias, los sindicatos, las profesiones liberales, los intelectuales, los nuevos órganos de la opinión pública, otros hacen mención a la eterna minoría de edad del pueblo mexicano, al imperativo de educarlo primero. ¿Y cómo educarlo si la opinión se controla y se manipula por los grandes medios privados de comunicación de masas? Las preguntas y las respuestas resultan interminables.

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 dicte 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 es 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.

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 este seminario 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 desacralización de tabúes y el aliento de la

participación." 177_/

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 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,

177_/ Fernando M., Jorge. "Seminario sobre modernización económica" TIEMPO. México. 7 de julio de 1987. pp. 26-27.

fundamentalmente, con la energía y el talento de nuestra sociedad." 178_/

Pero este fue sólo el principio. Durante la campaña preelectoral se constituyó en uno de los conceptos claves: la 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

178_/ Ibidem. p.27.

democracia como modo de vida de los mexicanos." 179_/

Esas proposiciones son ratificadas posteriormente, en particular cuando se hace referencia al apartado décimo sobre "Seguridad pública, procuración y administración de justicia y --readaptación social". Y debido a que el interés de este trabajo se centra especialmente en la administración de justicia, señalaremos el quinto inciso que hace referencia a ella. All  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." 180_/

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

179_/ Documentos "Renovación Nacional: por la modernización de México a través de la acción política" TIEMPO. 17 de noviembre de 1987. pp. 40g-40h.

180_/ Ibidem. p. 40p.

de toma de posesión, se constituyeron en uno de los ejes fundamentales para la política del gobierno.

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 creencias 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". 181_/

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.

181_/ "La controversia, signo de libertad: Salinas" LA JORNADA, México, 13 de julio de 1990. p.1

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.

6.3 La modernización del sistema de administración de justicia en México.

La modernización es un conjunto de procesos que se diversifica en todos los planos de la vida social, presenta muchas fases por el tipo de cambios que imprime en las formas de pensar y en las actividades humanas. La economía, la demografía, la estructura social, el sistema jurídico, la ecología, lo político, etc., no escapan a la renovación de las estructuras y, sobre todo, el sistema administrativo, ya que dentro de su entorno se deben atender todos los conflictos surgidos en esta compleja dinámica social.

Este proceso de transición por el que atraviesa el país puede generar cierta inestabilidad, la cual debe ser controlada y canalizada por un sistema político y administrativo eficiente que debe ir acorde con el ritmo que se está imprimiendo a la sociedad que se desea modernizar.

La especificidad de la modernización en México implica el análisis de sus características históricas, las cuales le impiden una tendencia natural y lineal a los cambios; así, los rezagos en muchos de los aspectos de la vida social y cultural del país se constituyen en verdaderos retos, ya que la inestabilidad que los cambios generan parten de una lucha por la dirección de cómo se deben dar, qué modelo de sociedad se debe configurar y qué grupo o sector de la sociedad se debe hacer responsable de su impulso.

En el caso que nos ocupá, la modernización de la administración pública, entendida en su más amplio sentido, haciendo especial énfasis en la administración de justicia como un sistema que forma parte de un suprasistema -tal como ya lo hemos asentado-, requiere de una breve explicación antes de entrar al detalle de cómo modernizar a la administración de justicia.

La herencia de la época de la colonia configuró un sistema administrativo tradicional cuya influencia, a pesar de los cambios operados después de 1917 se sigue sintiendo; posteriormente se observa un desarrollo de instituciones políticas y jurídicas que pondrían en marcha el programa político y social de la revolución mexicana.

La institucionalización del país originó una estructura administrativa que muestra un crecimiento cuantitativo de dependencias y organismos públicos que no ha correspondido a un desenvolvimiento cualitativo y equilibrado de la administración en su conjunto.

Si bien es cierto que se crearon instituciones fundamentalmente nuevas en su concepto y objetivos, también es verdad que con el paso del tiempo la estructura administrativa incluía organismos que trabajaban con sistemas, procesos y operaciones que fueron implantados de manera empírica por la carencia de estudios que adecuaran estos procesos a sus nuevos objetivos.

El crecimiento numérico de las instituciones correspondió también a las épocas de crecimiento económico y a otros factores de índole política; sin embargo, la falta de planeación institucional provocó que se duplicaran funciones con dispendio de recursos y como resultado de estos procesos se originó una disminución de la eficiencia de la acción gubernamental. La actual crisis económica y la escasez de recursos planteó, primero, una reforma administrativa y, en el momento actual, un redimensionamiento del aparato público.

La reforma administrativa tendía a aumentar la capacidad del Estado en la planeación y gestión de la producción social para incrementar, así, los recursos disponibles y la capacidad de prestación de servicios buscando, a su vez, un mejor control de las demandas sociales. La reforma administrativa también fue entendida como profundización y aceleración del proceso de modernización del Estado.

Sin embargo, la realidad nos presenta estructuras administrativas centralizadas, rígidas, sobrecargadas de funciones, burocratizadas, donde se conjugan métodos de trabajo tradicionales en contraste con técnicas e instrumentos novedosos.

Aquí es importante recordar que la modernización exige instituciones flexibles y adaptables a los cambios, pero también debe darse un desarrollo administrativo real que genere un ajuste pleno de la administración pública a la planeación económica, asimismo, que tienda a optimizar su contribución al crecimiento

económico y al desarrollo social, así como al perfeccionamiento de la democracia y al mejoramiento de la calidad de vida.

En este contexto, debemos considerar a la modernización como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que dispendia recursos y energías organizacionales debido a la conformación de un sistema administrativo burocratizado que funciona con técnicas administrativas obsoletas. La reglamentación inapropiada -exceso o carencia- así como la laxitud en los espacios decisorios son, desde nuestro punto de vista, una de las causas estructurales de la ineficiencia del sistema; por lo tanto, la modernización debe inducir un cambio en las estructuras normativas y orgánicas para erradicar dichas tendencias.

Eficiencia-eficacia-legitimidad, principios claves del proceso de modernización, se trasladan al Estado y a la Administración Pública buscando aumentar su capacidad de gestión pública y la generación de superávit públicos en los diversos renglones de la vida económica y social en que intervienen.

Si aplicamos estos principios al sistema de administración de justicia, objeto de nuestro análisis, podemos agregar que la modernización del sistema jurídico, entendida como acción implementada para modificar las tradiciones anquilosadas en la administración de justicia, ha sido ampliamente debatida en diversos foros.

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 reunir opiniones 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, Enrique Álvarez del Castillo, expidió el 7 de febrero de 1989 la convocatoria respectiva al "Foro de Consulta Popular sobre Seguridad Pública y Administración de Justicia".

De esta manera, se realizaron reuniones en diferentes partes de la República en las que se emitió una considerable cantidad de opiniones, que expusieron los procuradores de justicia de cada uno de los Estados, y de éstas solamente destacaremos las referentes a la administración de justicia.

"...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 actos legislativos.

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." 182_/

Lo hasta aquí expuesto no es más que una muestra de las proposiciones que existen para modernizar la administración de justicia. Pero, si vemos con detenimiento la diversidad de las ideas, éstas se orientan, principalmente, a la modificación de los mecanismos y estructuras internas propias de esa actividad jurisdiccional; por tal motivo, tienen estrecha relación con el proceso administrativo .

Aquí es importante resaltar que debemos tomar en cuenta que estamos analizando al sistema de administración de justicia desde el punto de vista administrativo y no plenamente jurídico, por lo que consideramos imprescindible subrayar la necesidad de incorporar las técnicas de la administración pública, como ciencia, que incluye desde las fases del proceso administrativo en sí (planeación, organización, integración, dirección y ejecución, control y evaluación), hasta las diferentes técnicas de administración de personal, desarrollo organizacional, administración financiera, administración presupuestaria, sistemas de información, organización y métodos, etc., en la

182_/ Fix-Zamudio, Héctor. Op. Cit. pp. 462-464.

modernización de la administración de justicia en los siguientes aspectos:

1. Establecer la obligatoriedad del examen de oposición para acceder a los cargos de jueces y magistrados. Nada se lograría, aún en el supuesto de que pudiesen introducirse en un futuro más o menos próximo reformas sustanciales en la estructura y funcionamiento de los tribunales mexicanos en todas sus esferas, si previamente no se analizan y se inician modificaciones para superar uno de los aspectos más sensibles y descuidados de nuestra administración de justicia. Nos referimos a la preparación de los jueces y magistrados los que, antes de acceder a los cargos dentro de la estructura judicial, deben ser sometidos, obligatoriamente, a un examen de oposición para, así, garantizar que sólo los más aptos y preparados ocupen las posiciones dentro de la judicatura.

2. Establecer instrumentos y mecanismos de selección de jueces, magistrados, secretarios, secretarios proyectistas y actuarios con mayor nivel de rigurosidad. En nuestro país los métodos de selección no son previos sino simultáneos a la designación, siguiéndose varios sistemas en las entidades federativas, pues en algunas, las más numerosas, son nombrados por el gobernador con aprobación de la legislatura local o únicamente por esta última; pero en realidad todos son designados por los gobernadores sin un criterio técnico y sin contar con comisiones de selección.

La situación es más favorable en la esfera federal, pues los ministros de la Suprema Corte son designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado (art. 96 constitucional), en tanto que los jueces de distrito y los magistrados de circuito son nombrados por la misma Suprema Corte (art. 97 constitucional); pero tanto los ministros como los restantes magistrados y jueces federales gozan de inamovilidad, inmediata para los primeros y después de seis años de prueba para los segundos, lo que se ha traducido en un grado apreciable de autonomía de los jueces federales.

Sin embargo, es necesario establecer mecanismos más rigurosos de selección de todos los que tienen relación directa con la judicatura en virtud de la delicada responsabilidad que se les encomienda: la libertad y los bienes de las personas.

3. Ampliar la estabilidad que proporciona la inamovilidad para todos los jueces. En nuestro sistema jurídico sólo los jueces federales gozan de inamovilidad, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución General y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, pero tratándose de los jueces locales, incluyendo a los integrantes de los tribunales administrativos federales como el Tribunal Fiscal de la Federación, o a los que laboran en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, predomina el sistema de designación por un periodo determinado.

Esta carencia de estabilidad, y particularmente de inamovilidad, determina la falta de seguridad de los jueces

locales, y de algunos federales, y, por tanto, repercute en su independencia respecto de los otros organismos de poder, especialmente del Ejecutivo, al cual deben su designación.

4. Establecer un nivel de remuneraciones decorosas para el personal que labora en el Poder Judicial, tanto estatal como federal. La remuneración a los jueces ha sido tradicionalmente baja por lo que resulta poco satisfactorio el nivel de ingresos que perciben en relación con la magnitud de asuntos que deben resolver.

5. Continuar e impulsar el proceso de descentralización, abriendo nuevos juzgados de distrito y tribunales unitarios y colegiados de circuito de acuerdo con el crecimiento demográfico. Un primer paso para modernizar la organización judicial debe consistir en revisar todas las arcaicas estructuras de los tribunales de las entidades federativas y tratar de lograr una coordinación entre las dos esferas formales de competencia, esto se lograría con una descentralización bien planeada.

Esta descentralización resolvería gran parte de los problemas suscitados en las poblaciones alejadas de las cabeceras estatales y aún del Distrito Federal, ya que, aparte de tener que trasladarse a los lugares en que se administra justicia, lo cual de por sí es oneroso, en muchas ocasiones los criterios que se aplican corresponden a lugares o situaciones diferentes que los que en realidad se van a llevar a la práctica.

6. Formular un compendio legislativo con el fin de que la sociedad en general tenga acceso a todos los ordenamientos que regulan nuestra vida jurídica, de esta manera se propiciaría un acercamiento del pueblo a un ámbito totalmente desconocido y le serviría para conocer, aunque fuera generalmente, los derechos que puede ejercer y las obligaciones que debe cumplir.

7. Establecer las defensorías de oficio para la atención de asuntos de naturaleza familiar en los que estén involucradas personas de escasos recursos.

8. Establecer cursos de capacitación para el personal que labora directamente con la impartición de justicia que implanten una verdadera carrera judicial, conjugando cursos de derecho, psicología, sociología, economía, administración y ciencia política. Esto fortalecería la capacitación de los jueces en todo el ámbito nacional.

9. Crear un Centro de Información y Análisis de toda la estructura del sistema de administración de justicia con el apoyo de equipos de cómputo para hacer más dinámica y eficiente la administración de justicia. Ya que se requiere de canales de información abiertos permanentemente y de datos estadísticos indispensables para conformar un expediente

10. Dar autonomía financiera al Poder Judicial, para que maneje su presupuesto con el propósito de resolver de manera inmediata las necesidades propias de toda institución, como son : recursos

humanos, materiales y servicios generales. Esto le daría mayor credibilidad y autoridad moral al Poder Judicial.

Al formular su propio presupuesto de egresos, el Poder judicial podrá distribuir la cantidad dedicada a la administración de justicia con independencia plena para construir, reparar y conservar locales, así como adquirir mobiliario y equipo que satisfaga las necesidades de la impartición de justicia.

Asimismo, este presupuesto de egresos sería remitido a la Cámara de Diputados para su aprobación. Del mismo modo, debería crear una Tesorería o Contraloría interna para el manejo de su presupuesto.

11. Resolver, por medio de la organización y control, la dilación intencionada de trámites diversos causados muchas veces por el rezago judicial, la venta de la justicia al mejor postor, la corrupción, la entrega y recepción de dádivas y gratificaciones, y otras lacras y vicios de la judicatura, que originan irritación social.

12. Resolver el exceso de reglamentación, que se presenta como un obstáculo que perturba la fluidez de la acción jurisdiccional y administrativa y, a su vez, origina la discrecionalidad del que aplica los reglamentos no siempre en sentido positivo, ya que da pie para tomar decisiones arbitrarias y abusivas que perjudican los manejos administrativos en las diversas áreas de los

organismos que intervienen en la impartición de justicia.

13. Incentivar la vocación de servicio de la burocracia; ya que ésta, en diferentes niveles, desvía y aletarga el sentido de una decisión, por lo que el burocratismo o el proceso de burocratización adquiere su más palpable faceta en las prácticas viciadas en el proceso de trámite y margina al demandante del servicio público de toda posibilidad de conocer con claridad sus derechos y a quién exigirselos, así como sus obligaciones y ante quién debe cumplirlas.

14. Proporcionar información clara y oportuna a quien tiene que desahogar un trámite ante dependencias oficiales ya que, comúnmente, tropieza desde un principio, por un lado, con una profusión de reglamentos, requisitos y disposiciones administrativas escasamente difundidas y muchas veces confusas y, por el otro, con servidores públicos, generalmente de nivel jerárquico bajo, que poseen facultades discrecionales, para cuyo ejercicio exigen al solicitante del servicio público más y más requisitos con propósitos ilegítimos de propiciar conductas inconvenientes que desembocan en corrupción.

15. Se requiere de técnicas administrativas para desentrañar el nutrido grupo de problemas burocráticos que se concentran en juzgados y salas, inmiscuidos en vicios históricos, donde el juez acepta en forma generalizada la inercia de todo el personal administrativo en detrimento de la expedita administración de justicia.

En síntesis, se deberá modernizar la legislación y la administración de justicia acudiendo a la informática, a la computación, a la sistematización y simplificación; son múltiples las disposiciones en el país, excesivos los requisitos para invocar derechos, muchas veces son inadecuadas las respuestas de las autoridades. Las técnicas de la administración pública y de la cibernética pueden ser de gran ayuda en la impartición y administración de justicia. La función del juez debe ser independiente de cualquier voluntad que no tenga fuerza de ley. De la capacitación, instrucción y honorabilidad del juzgador dependen los fines del derecho y, por ende, de la aplicación de lo que en nuestra sociedad entendemos por justicia.

El Estado social de Derecho no sólo lo es porque someta su actividad a la ley y sujete sus actos a la decisión de tribunales, sino lo será también en la medida en que permita y promueva el acceso real y equitativo a todos sus habitantes al sistema de administración de justicia.

El bienestar no sólo se mide por satisfactores materiales, sino que la obtención de una justicia expedita y suficiente es un elemento que debe integrarse dentro de la contabilidad del bienestar de los mexicanos. De su impartición y administración eficiente depende, en buena medida, la credibilidad del pueblo en sus instituciones.

Es imperioso que los órganos encargados de la administración de justicia y la propia sociedad alienten los procedimientos y su

modernización; esta modernidad exige el ejercicio cotidiano y convencido del Derecho, que es el único medio para asegurar una convivencia auténticamente libre en la que verdaderamente se respete la dignidad e integridad de todos como personas que conforman un conglomerado social identificado con los mismos valores, con un pasado común y un futuro al que se aspira llegar en mejores condiciones.

Hay que tener siempre presente que en lo relativo a la justicia nada está totalmente acabado, porque su campo de acción es la búsqueda de la armonía entre los hombres; por lo tanto, la justicia concluye todos los días, y todos los días comienza nuevamente. Adecuar sus formas con las variaciones históricas es la tarea de quienes saben que tanto la administración pública, como el derecho y la administración de justicia, son instituciones dinámicas y cambiantes que deben ir en perfecta sincronía con el ritmo y destino de la humanidad.

CONCLUSIONES

La perspectiva administrativo-jurídica de nuestro estudio hace obligatoria la referencia a un marco teórico que permita definir y conceptualizar, primeramente, la noción de justicia como punto nodal del Estado de derecho, y posteriormente, los conceptos de administración pública y de administración de justicia. El análisis teórico-filosófico resulta así pertinente tanto para describir las diversas corrientes en torno a la justicia como para determinar aquellos elementos que mejor contribuyan a configurar a la administración pública y a la administración de justicia.

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. 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 del 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.

La administración pública es una de las actividades funcionales del Estado cuyo objetivo consiste en la satisfacción de las necesidades colectivas y, para ello, adopta una forma de organización jerarquizada que cuenta con elementos personales, patrimoniales, jurídicos y técnico-procedimentales. La administración pública es el medio de que se sirve el Estado para alcanzar sus fines.

Administrar e impartir son conceptos diferentes aunque no por ello separados. Se usa la denominación de Administración de Justicia con significados diversos: como sinónimo de la función jurisdiccional, esto es, como la actividad propia de los tribunales dirigida a la resolución de las controversias jurídicas a través de un proceso en donde se dicta una sentencia;

y , en otro sentido, como el gobierno y administración de los tribunales.

Cuando a la administración de justicia se le asocia con la función jurisdiccional, es decir, la función estatal realizada por los órganos competentes (tribunales) para aplicar el derecho atendiendo a las reclamaciones que ante ellos se formulen, debemos entenderla como impartición de justicia, -que es un acto exclusivamente jurídico-procesal de potestad única de jueces y magistrados en el tribunal-.

Para efectos de esta investigación, la administración de justicia fue tomada en su segunda acepción; esto es, se analizó desde el punto de vista administrativo que implica el estudio de la organización, integración y dinamismo del cuerpo judicial y administrativo-jurisdiccional, así como de la organización de recursos, medios e instrumentos, operaciones y procedimientos utilizados para llevar a cabo uno de los fines del Estado: la impartición de justicia.

La administración de justicia tiene diferentes y variadas ramificaciones y relaciones con aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales dentro del entorno social en donde se desempeña; por esta razón se tomó como base metodológica para la realización de nuestro estudio a la Teoría General de Sistemas.

Como ya se afirmó en el capítulo correspondiente, un sistema es una totalidad, de la que sus partes pueden ser totalidades en

si 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.

Asimismo, se consideró a la Administración Pública como un sistema que puede ser dividido en tres subsistemas básicos que se hallan en interrelación dinámica entre sí y con la sociedad: subsistema de decisión política, subsistema de gestión y subsistema auxiliar.

El sistema de administración de justicia queda enmarcado dentro de las cinco funciones fundamentales de la administración que señala Omar Guerrero como acción diversificada del Estado: administración del servicio exterior, administración de la defensa, administración de la hacienda, administración interna y administración de justicia. Cada uno de ellos constituye, en su particular condición, un sistema; pero en su conjunción conforman los elementos que integran el suprasistema de administración pública y, entre ellos, podemos visualizar a nuestro objeto de estudio: el sistema de administración de justicia.

Por ello la Teoría General de Sistemas nos permite observar la totalidad y las partes de ese objeto estudiado y con ello se

puede tener una perspectiva amplia para observar la totalidad en torno al sistema de administración de justicia.

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.

El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra y organiza con una población asentada sobre un territorio, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo, entre ellos, la impartición de justicia.

El fin del Estado es crear un orden necesario y permanente que asegure la convivencia social, esto implica la consecución del bien común, referido a la sociedad en general, que debe armonizarse con el bien particular de los hombres y el de grupos.

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. 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.

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 idea de función alude al sentido dinámico del Estado, al ejercicio de una actividad orientada al cumplimiento de sus fines. La doctrina define la función del Estado como las diferentes formas que reviste su actividad.

La función legislativa es la actividad creadora del Derecho, es decir, consiste en la expedición de normas que sirven para regular la conducta de los individuos y es el cauce por el que se orienta la organización social y política.

La función ejecutiva (administrativa) se reconoce como típica del Poder Ejecutivo Federal. Esta función está subordinada a la ley e implica la realización de actos materiales para hacer posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.

La función judicial es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva que se convierte en generadora y defensora de derechos en los conflictos que sean suscitados por la violación de una regla de Derecho.

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.

De acuerdo con los postulados clásicos, en México se instituyó la división de poderes como uno de los mejores medios para desarrollar adecuadamente las funciones del Estado. Es por ello que desde la proclamación de la República se planteó como prioridad fundamental contar con un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial que se constituirían en la base organizacional a través de la cual la Federación buscaría cumplir adecuadamente sus funciones fundamentales, en razón del pacto federal establecido.

El sistema de administración de justicia en México fue analizado bajo los enunciados de la Teoría General de Sistemas y representado como un suprasistema integrado por sistemas y subsistemas. Los dos grandes sistemas que lo conforman son: el sistema de Administración de Justicia Federal y el sistema de

Administración de Justicia en la Entidades Federativas.

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. Sobre el particular, el artículo 104 constitucional fue adicionado con la fracción I-B para establecer el recurso de revisión 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 ocurría desde su creación en 1951. El único tribunal con estas características es el Tribunal Fiscal de la Federación que conoce de los conflictos entre los contribuyentes y el fisco federal.

Además, existen 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. Sin embargo, esas resoluciones finales pueden ser estudiadas de nueva cuenta por los tribunales federales a través del juicio de amparo.

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. Mención especial merece el Tribunal Federal Electoral, que participa en la resolución de conflictos de carácter político que afecten tanto a los ciudadanos como a los partidos políticos.

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 o, en su defecto, Tesorerías Generales de los estados miembros, y las Comisiones Agrarias Mixtas de las entidades federativas.

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.

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 formulismo 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 modernización como proceso de cambio social no puede ser reducida a un proceso único, sino que es un fenómeno mucho más complejo. Por otra parte, es necesario considerar que dadas las especificidades históricas de cada país, no hay un modelo de modernidad lista para consumirse por los países en vías de desarrollo. Por lo tanto, se requiere ir más allá de las imitaciones, considerar las particularidades del país y sus diferencias con otras sociedades, ya que no se puede entrar a un patrón de homogenización basados en los modelos de sociedades que se ponen como ejemplo.

El problema de México consiste en aceptar el reto de una modernidad eficiente y económicamente competitiva sin tener por ello que prescindir de una tradición histórica y jurídica asentada en la mejor herencia occidental: la de la Ilustración.

La modernidad que los Estados Unidos ostentan como paradigma universal no es la misma que recogen nuestros textos constitucionales y de teoría política; esta modernidad procede de la Ilustración escocesa más economicista, más protestante, más pesimista; la nuestra, en cambio, deriva de una Ilustración esencialmente francesa, rousseauiana, humanista.

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.

La modernidad no puede concebirse como un estado final u objetivo, es un proceso transicional que, al desarrollarse el proceso modernizador, se encuentra ante una gran espiral inacabable y a la vez inalcanzable. De esta manera, encontramos que ambos conceptos, modernidad y modernización, se encuadran dentro de un modelo en el que a partir de lo tradicional se emprende un proceso modernizador para tratar de encontrar lo moderno; sin embargo, ambos polos, tradicional y moderno, se encuentran en estado difuso y lo moderno se llega a ubicar como un proceso inalcanzable.

Modernización es la rápida y masiva aplicación de ciencia y tecnología basada en la fuerza motriz de las máquinas y esferas (total o parcialmente) de la vida social (económica, administrativa, educacional, defensiva, etc.) implementada o puesta en práctica por la inteligencia de una sociedad. Así pues, esta concepción implica dentro de los elementos que integran el proceso modernizador efectos que tienen consecuencias en la esfera cultural, política, económica y social. La interrelación de dichos efectos provoca en el plano político consecuencias de desequilibrio y movilización política, inestabilidad de las instituciones y organizaciones políticas, lo

que exige la adecuación de aquellas a los tiempos del cambio.

La apreciación de la modernización ha tendido a medirse en parámetros diversos, entre los cuales están la concentración urbana, el nivel de vida, ingreso promedio anual, la industrialización, la adecuación equilibrada de inversión promedio en los sectores económicos, etc.; sin embargo, no hay criterios definidos y precisos para efectos de universalizar una metodología concreta y única para objetivarla.

La modernización de la administración pública implica más que una serie de acciones a corto plazo, se necesita sobre todo reconceptualizarla, ya que no se pretende que sólo se adapte a las nuevas circunstancias y que trate de atender las diversas demandas sociales, sino que se inmiscuya en un proceso de renovación integral generando una cultura administrativa diferente, acorde a los tiempos actuales. Para esto hay que tener en cuenta que los cambios no se dan por decreto y que, por lo tanto, se va a requerir un estudio más profundo sobre los factores y problemas que siguen condicionando su actuación en el ámbito nacional.

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 adecuación de las las fases del proceso administrativo (planeación, organización, integración, dirección y ejecución, control y evaluación), así como en la utilización de las técnicas y procedimientos derivados de las diversas ramas de la administración pública, como son administración de personal, desarrollo organizacional, administración financiera, administración presupuestaria, sistemas de información, organización y métodos, etc., en la modernización de aspectos tales como la realización de exámenes de oposición, selección de jueces y magistrados, inamovilidad de los jueces, remuneraciones, descentralización de tribunales, formulación de compendios legislativos, establecimiento de defensorías de oficio, creación de un centro de información, manejo presupuestario autónomo, resolución del rezago de sentencias, exceso de reglamentación, incentivación de la vocación de servicio, preparación de información para los usuarios, etc.

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.

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 sojuzgamiento 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.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa México, 1990.
- Alanis Fraga, Gustavo. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y LA SEPARACION DE PODERES. Tesis, Facultad Nacional de Jurisprudencia. UNAM, México, 1954.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney. THE CIVIC CULTURE. Little and Brown, Nueva York, 1961.
- Apter, David E. 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 Scriptorvm Graecorum et Romanorum Mexicana. 1983.
- 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 y Nicola Matteucci, DICCIONARIO DE POLITICA. tomo I. 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.
- Campero, Gildardo y Vidal, Héctor. TEORIA GENERAL DE SISTEMAS Y ADMINISTRACION PUBLICA. Educa, San José de Costa Rica, 1977.
- Carnelutti, Francisco. SISTEMA DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Tomo V.

Ed. Vieha, Mdrid, España, 1944.
Carpizo, Jorge. "Sistema Federal Mexicano", en ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES. Mèxico, UNAM, 1a. ed., 1980.

Carrancà y Trujillo, Raúl, DERECHO PENAL MEXICANO. Parte
General. Edit. Porrúa S.A. Mèxico. 1980.

Carrà de Malberg, R. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Traducción de
José Liòn. FCE, Mèxico, 1984.

Castañeda Jimènez Hèctor F. LA MODERNIZACION DEL SISTEMA DE
ADMINISTRACION DE JUSTICIA COMO INSTRUMENTO PARA RENOVAR LA
DINAMICA SOCIAL EN MEXICO. Tesis Doctoral. Facultad de Derecho,
UNAM, Mèxico, 1991.

Código Fiscal de la Federación. Porrúa, Mèxico, 1990.

Código de Procedimientos Penales. Porrúa, Mèxico, 1990.

Constitución Política de los E.U.M. Porrúa, Mèxico, 1991.

Cueva, Mario de la, "La Constitución del 5 de Febrero de 1957"
en EL CONSTITUCIONALISMO A MEDIADOS DEL SIGLO
XIX. Mèxico. Facultad de Derecho, UNAM, 1957,
tomo II.

Cueva, Mario de la. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Porrúa, Mèxico,
1982.

Cueva, Mario de la. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO.
Porrúa, Mèxico, 1979.

Chevalier, Jacques. et al. LA CIENCIA ADMINISTRATIVA. INAF-FCE,
Mèxico, 1980.

Dabin, Jean. DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO. Ed. Jus, Mèxico, 1946.

De Gortari, Eli. LA METODOLOGIA: UNA DISCUSION Y OTROS ENSAYOS
SOBRE EL METODO. Ed. Grijalbo, Mèxico, 1980.

De Pina, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Porrúa, Mèxico, 1986.

Del Vecchio, Giorgio. LA JUSTICIA. Ed. Góngora, Madrid, 1925.
Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM-Porrúa, México, 1987.

Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales. Planeta-Agostini,
México, 1989.

Diccionario de la Lengua Española. Espasa-Calpe, Madrid, España,
1966.

Fix Zamudio, Héctor. FUNCION DEL PODER JUDICIAL EN LOS SISTEMAS
CONSTITUCIONALES LATINOAMERICANOS. UNAM, México, 1977.

Fix Zamudio, Héctor. "México, El organismo judicial (1950-1975)",
en EVOLUCION DE LA ORGANIZACION POLITICO CONSTITUCIONAL EN
AMERICA LATINA 1950-1975. Tomo I, UNAM, México, 1978.

Gamiz Parral, Máximo. DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE
LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. UNAM, México, 1990.

García Máynez, Eduardo. DOCTRINA ARISTOTELICA DE LA JUSTICIA.
UNAM. México, 1973.

García Máynez, Eduardo. TEORIA DE LA JUSTICIA EN LOS DIALOGOS DE
PLATON. Universidad Nacional Autónoma de
México, 1981.

García Máynez, Eduardo. LA DEFINICION DEL DERECHO. Universidad
Veracruzana, 1960.

González Díaz-Lombardo, Francisco Javier. COMpendio DE HISTORIA
DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Limusa, México, 1979.

Guerrero, Omar. TEORIA ADMINISTRATIVA DE LA CIENCIA POLITICA.
UNAM, México, 1976.

Guerrero, Omar. LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA.
Ed. Fontamara, Barcelona, España, 1981.

Habermas, Jürgen. EL DISCURSO FILOSOFICO DE LA MODERNIDAD. Ed.
Taurus. col. Ensayistas. Primera
reimpresión. Madrid, España. 1989.

Hamilton, A. Madison, S. Jay, J. EL FEDERALISTA. Fondo de Cultura

- Económica, México, 1982.
- Heduan Virues, Dolores. LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Tesis, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1989.
- Herrán Salvatti, Mariano y Quintana Roldán, Carlos. LEGISLACION BUROCRATICA FEDERAL. Porrúa, México, 1986.
- 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
- Jiménez Castro, Wilburg. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. FCE, México, 1976.
- Kant, Immanuel "Idea de una historia universal en sentido cosmopolita", en FILOSOFIA DE LA HISTORIA. Fondo de Cultura Económica, México. 1981.
- Kelsen, Hans. TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica. México.
- Kelsen, Hans. LOS JUICIOS DE VALOR EN EL DERECHO. Traducción de Eduardo García Maynez, Ed. Lozada. Buenos Aires, Argentina, 1946.
- Locke, John. ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL. Aguilar, Madrid, 1976.
- Loewenstein, Karl. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Ariel, Barcelona, 1976.
- Luhmann, Niklas. FIN Y RACIONALIDAD EN LOS SISTEMAS. Madrid, España. 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. Edit. Concepto. S.A. México, 1982.

Madrid Hurtado, Miguel de la. ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Porrúa, México, 1980.

Martínez Chávez, Víctor Manuel. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO. UN ENFOQUE DE SISTEMAS. Trillas, México, 1989.

Martínez Hernández, Ifigenia. ALGUNOS EFECTOS DE LA CRISIS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO. Fac. de economía, IIE, UNAM, México, 1989.

Mayntz, Renate. SOCIOLOGÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Madrid. Ed. Alianza Editorial. Col. Alianza Universidad No. 444. 1987.

Mendoza Angeles, Argimiro. LOS FINES DEL DERECHO Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL (Estudio sociojurídico); Tesis, Fac. de Derecho. UNAM. México. 1986.

Molina Piñero, Luis. ESTRUCTURA DEL PODER Y REGLAS DEL JUEGO POLÍTICO EN MÉXICO. UNAM, México, 1980.

Montesquieu, DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES. Porrúa, México, 1977.

Mooney, James y Reiley, Alan. ONWARD INDUSTRY. Harper and Brothers. Nueva York, 1931.

Morales Medina, Miguel A. LA EDUCACIÓN, ASPECTOS SOCIOJURÍDICOS EN MÉXICO. Tesis, Derecho, UNAM, México, 1986.

Mouskheli, M. TEORÍA JURÍDICA DEL ESTADO FEDERAL. Traducción de Armando Lázaro, Editora Nacional, México, 1981.

Noriega, Alfonso. EL ORIGEN NACIONAL Y LOS ANTECEDENTES HISPÁNICOS DEL JUICIO DE AMPARO. Ed. Jus, México, 1942.

Osornio Corres, Francisco Javier. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MUNDO. UNAM, México, 1983.

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

- Pichardo Pagaza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO. INAP, México, 1984.
- Rapaport, Anatol. GENERAL SYSTEM THEORY. International Encyclopedia of the Social Sciences. The Free Press. U.S.A. 1968.
- Rawls, John. TEORIA DE LA JUSTICIA. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Rodriguez Reyes, Alvaro. ADMINISTRACION DEL SECTOR PUBLICO. Herrero Hnos. Suc. México, 1970.
- Rotundo Emiro, Paul. INTRODUCCION A LA TEORIA GENERAL DE LOS SISTEMAS. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973.
- Rousseau, J.J. EL CONTRATO SOCIAL. Porrúa, México, 1969.
- Scott, William y Mitchel, Terence. SOCIOLOGIA DE LA ORGANIZACION. El Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1978.
- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa, México, 1983.
- Soberanes Fernández, José Luis, SOBRE EL ORIGEN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. ED. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987.
- Stroud, Barry. HUME. Ed. UNAM, México, 1986.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. SOBRE EL SISTEMA JURIDICO Y SU CREACION. México. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1976.
- Tascón Fuentes, Cipriano. ASPECTOS SOCIOJURIDICOS DE LA CORRUPCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN MEXICO. Tesis. Fac. de Derecho, UNAM. México, 1987.
- Tena Ramirez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Porrúa, 18a. edición, 1981.
- Tena Ramirez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1979.

México, Porrúa, 9a. Edición, 1980.
Tocqueville, Alexis de. LA DEMOCRACIA EN AMERICA. Fondo de
Cultura Económica, México, 1978

V. Llambias de Acevedo, J. EL PENSAMIENTO DEL DERECHO Y DEL
ESTADO EN LA ANTIGUEDAD DESDE HOMERO A PLATON. Ed. Amorrortu,
Buenos Aires, Argentina, 1967.

Van Gigch, John. TEORIA GENERAL DE SISTEMAS APLICADOS. Trillas,
México, 1981.

Vinogradoff, Paul. INTRODUCCION AL DERECHO. México. Ed. Fondo de
Cultura Económica. Col. Breviarios No. 57. Tercera
edición en Español. 1967.

Young, Oran. SISTEMAS DE CIENCIA POLITICA. México. Ed. Fondo de
Cultura Económica. Col. Popular. 1972.

HEMEROGRAFIA

Aguilar, Luis. REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Núm. 54. INAP,
México, 1983.

Alvarez del Castillo, Enrique. "Defensa Social para los
Trabajadores", en REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO EN 1979.
UNAM, México, 1980.

Armienta Calderón, Gonzalo. "La desconcentración de la justicia
administrativa", Revista Procesal, Año 4, núms. 4, 5 y 6, México,
1975.

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 1989.

Cortés Figueroa, Carlos. Sobre la Administración de justicia
federal. Revista de la Fac. de Derecho. T. VII. Num. 27
(Julio-Septiembre de 1957) UNAM. México, 1957.

Cuèllar Romero, Ricardo, La crisis y la politica del capital en México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1988.

Fernandez M., Jorge. "Seminario sobre modernización económica" TIEMPO. México. 7 de julio de 1987. pp. 26-27

Fraga, Gabino. REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, EDICION ESPECIAL. INAP, México, 1982.

Gallegos, Elena. "Para ejercer autoridad, no caben impunidad ni injusticia" LA JORNADA. 20 de julio de 1990. p. 11.

González Cosío, Arturo, "México: Cuatro ensayos de sociología Política". Edit. UNAM. Fac. de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios No. 28. México. 1972.

Habermas, Jürgen. "Técnica y ciencia como ideología" RAZON Y ESTADO. Revista A.Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Vol. II. No. 3 mayo-agosto. 1981. p. 48.

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.

Pereyra, Carlos, "Defensa de Privilegios", La Jornada. Enero 16 de 1987.

Romero Apis, José Elias. 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 Fernández, Jose Luis, "La inamovilidad judicial en México". REVISTA DE DERECHO. T. XXXVII. Nums. 151-152-153, (Enero-junio de 1987). UNAM. México. 1987.

ARTICULOS EDITORIALES Y NOTAS PERIODISTICAS.

Editorial. "Modernización Económica y Cambio Estructural" TIEMPO. México. 28 de julio de 1987. pp. II-III.

Editorial. Revista FEM. México. Año 13. No. 83. Noviembre de 1989. p. 3

"Modernizar para crecer" TIEMPO. 1ro de septiembre de 1987.

"Modernización democrática" TIEMPO. 13 de octubre de 1987. p. 40.

"Mejor capacitación policiaca" 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. 8

"La controversia, signo de libertad: Salinas" LA JORNADA, México. 13 de julio de 1990. p.1

"En las instalaciones de la FJF". 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 1969. p. 23

Castañeda, F. Hector. "Organización y evolución del Ministerio

Pùblico en Mèxico". PONENCIA. Mimeografiada. s/f. p. 7

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

De la Peña, Sergio y Jussara Texeira, "Crisis y reproducción de la fuerza de trabajo en Mèxico", Mimeo. s/f.

Documentos Fundamentales de la Historia de los Estados Unidos de Norteamèrica. Mèxico, Ed. LIMUSA.

Documentos "Recobrar el crecimiento, abatir la inflación, ampliar la justicia." TIEMPO. 13 de octubre de 1987. pp.40f-40g.

Documentos "Renovación Nacional: por la modernización de Mèxico a través de la acción política" TIEMPO. 17 de noviembre de 1987.

Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley Orgànica del Poder judicial federal. Mèxico. 1987.

Hernández Ortega, Raúl. "Algunos elementos sobre la educación superior en la UNAM" Documento R1. Hacia la reforma democràtica en la UNAM. STUNAM, Secretaría General, Mèxico. 1987.

Ley Federal del Trabajo. Editorial Alco, Mèxico, 1991.

Procuraduria General de la Repùblica. La Reforma Juridica de 1983 en la administraciòn de justicia. FGR. Mèxico, 1984.

Reglamento Interior de la SHCF. Publicado como apèndice del Còdigo Fiscal de la Federaciòn Porrùa, Mèxico. 1990.

Secretaria de Programaciòn y Presupuesto, Plan Global de Desarrollo 1989-1994 Poder Ejecutivo Federal. Mèxico, 1980.