

33



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LOS CAMBIOS Y DESAFIOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MEXICO (1988 - 1996)

T E S I S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: CARLOS CABRERA HERNANDEZ



MEXICO, D. F.

279862



2000



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A LA MEMORIA DE MI MADRE  
ISIDRA HERNANDEZ PEREZ  
CUYO RECUERDO JAMAS SE BORRARA  
DE MI EXISTENCIA.

A MIS HIJOS: ALEJANDRA, JUAN CARLOS, RICARDO Y SEBASTIAN  
POR SU ABNEGACION Y CARIÑO

A MIS COMPAÑERAS  
MARIA LUISA Y CECILIA  
CON CARIÑO Y RESPETO

AL LIC. JOSE DIBRAY GARCIA CABRERA  
MAESTRO Y AMIGO.A QUIEN ESTOY  
SUMAMENTE AGRADECIDO POR SU  
ENSEÑANZA Y POR LA DIRECCION DE  
ESTA TESIS PROFESIONAL.

LIC.AIDA MIRELES RANGEL  
CON SINCERO AFECTO

LIC.MOISES MORENO RIVAS  
CON TODO RESPETO.

LIC. JOSE FELICIANO ESPINOZA NOLASCO  
AFECTUOSAMENTE

LIC. CARLOS ENRIQUE CASTRO ESPARZA  
SINCERAMENTE.

A MIS MAESTROS  
CON PROFUNDA GRATITUD

## INDICE

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

### CAPITULO I. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN MEXICO

1.1 Estado y Justicia.....	1
1.2 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	5
1.3 El Poder Legislativo.....	7
1.4 El Poder Judicial.....	16
1.5 La Suprema Corte de Justicia.....	20
1.6 La Procuraduría General de la República.....	28

### CAPITULO II. LOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACION Y PROCURACION DE JUSTICIA EN EL PERIODO SALINISTA

2.1 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.....	30
2.2 Reestructuración de las Funciones del Ministerio Público.....	33
2.3 La Averiguación Previa.....	38
2.4 La Ejecución de la Pena.....	43
2.5 La Readaptación Social.....	53

### CAPITULO III. LA INTEGRACION DEL PODER JUDICIAL

3.1 Su Organización.....	57
3.2 Nombramiento de los Jueces.....	62
3.3 La Función del Juez.....	67

## **CAPITULO IV. LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA (1995-1996)**

4.1	El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000).....	74
4.2	Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia.....	80
4.3	Reformas a la Suprema Corte.....	88
4.4	El Consejo Federal de la Judicatura.....	89

## **CAPITULO V. LOS DESAFIOS EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL PERIODO (1988-1996)**

5.1	Crisis de la Administración de Justicia.....	93
5.2	Evolución de la Criminalidad.....	96
5.3	Crisis Económica y Desempleo.....	115
5.4	Ineficacia del Aparato Judicial Policiaco.....	118
5.5	Prevención del Delito.....	124
5.6	El Futuro de la Administración de Justicia.....	125

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>127</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>131</b>
--------------------------	------------

## INTRODUCCION

A partir de 1988, el ámbito social, político y económico, se vio severamente modificado con los nuevos lineamientos neoliberales implantados por el gobierno salinista. El estado de derecho ante la crisis económica de finales de sexenio (1988-1994) no pudo enfrentar la ola de violencia, crímenes y delitos consecuencia de la disminución y deterioro del aparato judicial, aunado con la corrupción total de varios sectores del gobierno y la inevitable pérdida de fuentes de empleo por la crisis que vivió la planta productiva mexicana.

Sólo durante el periodo citado, el Procurador General de la República que trabaja a la sombra del presidente, fue removido, cinco veces, los seis años que la administración salinista y el mismo patrón siguió para la oficina del Procurador General del Distrito Federal, haciendo de ambas posiciones las más controvertidas de toda la administración pública. Esta movilidad fue completada por los seis directores del sistema de Centros de Readaptación del distrito Federal, efectuados en el mismo periodo.

Por otro lado, el poder judicial encargado de la impartición y administración de justicia en México, durante la transición al gobierno del presidente Ernesto Zedillo, siguió involucrado en una serie de hechos que pusieron en tela de juicio su funcionamiento y eficacia. Así, un aspecto

esencial de la administración de justicia es lo relativo a la organización de los tribunales, pues de la misma depende en gran parte la posibilidad de resolver de manera expedita y eficaz los cada vez más numerosos conflictos que se plantean en ante los organismos judiciales.

En este contexto, las reformas que se han efectuado al sistema de justicia y los órganos encargados de ejecutarla en el período 1988-1996, todavía no han sido del todo suficientes, para otorgarle una verdadera funcionalidad y eficacia al poder judicial en México, y tal vez esta problemática por la que atraviesa el estado de derecho y la administración de justicia, es consecuencia de la ineficacia jurídica de los órganos encargada de ejecutarla, por lo que se hace conveniente identificar criterios sólidos que permitan mejorar la legislación en la materia, a través de expertos en abogacía, con título legalmente reconocido, que emitan su opinión en cuanto a las reformas en materia de impartición de justicia, que hagan entendible su interpretación haciendo así más fácil su aplicación, ya que la mayoría de las veces, las reformas en materia de impartición de justicia son propuestas y analizadas por personas que no son peritos en la materia, ya que no son licenciados en derecho, por lo tanto no entienden la ley y su aplicación, y tal vez con estos criterios identificados podría dejarse el retraso excesivo en los asuntos judiciales que agobian en la mayoría de las veces los procesos de tipo penal y civil, ya que dichos expertos interferirían directamente con la búsqueda de mejores niveles de bienestar social y seguridad pública de los ciudadanos mexicanos.

Siendo así, la ciudadanía reclama que la administración de justicia sea pronta, expedita y justa; y que los órganos encargados de ejecutarla, valgan la redundancia como lo son jueces tribunales y juzgados demuestren capacidad para interpretar y aplicar la ley. Con dichas medidas muy posiblemente el sistema de justicia, desechará la corrupción que lo ha afectado durante tanto tiempo y logrará alcanzar un verdadero estado de derecho administrando y procurando justicia para todos.

En este sentido y en el orden de ideas expuesto anteriormente, el presente trabajo busca como objetivo central determinar los cambios y desafíos a los que se enfrentó la administración de justicia en México, en el periodo 1988-1996, ya que estos, representan el sustento jurídico del sistema de justicia que posee el México de hoy.

Así, en el primer capítulo se determina cual es el marco jurídico que envuelve al sistema de justicia en México.

En el capítulo segundo, se conocen los cambios que sufrió la administración de justicia en el periodo salinista.

En el tercer capítulo se identifica como se conforma e integra en la actualidad el Poder judicial de la Federación.

Efectuar un estudio del comportamiento de la administración de justicia en los primeros años del mandato del presidente Ernesto Zedillo, es objeto de estudio en el cuarto capítulo.

Finalmente en el quinto capítulo, se conocen cuales han sido los desafíos que ha enfrentado la administración de justicia en el periodo (1988-1996).

# **CAPITULO I**

## **MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN MEXICO**

Ante la necesidad de conocer el objetivo general del presente trabajo de tesis relacionado con los cambios y desafíos de la administración de justicia en México en el periodo 1988-1996, se hace necesario identificar en éste primer capítulo, cuál es el marco jurídico que envuelve al sistema de justicia en nuestro país.

### **1.1. ESTADO Y JUSTICIA**

La base que configura la organización social y política de una sociedad ha sido en el devenir histórico: el Estado, que bajo diversos esquemas de operación, hace posible la perpetuidad de comunidades cuyos miembros tienen fuertes lazos de cohesión al compartir estilos de vida donde se conjugan diversas costumbres y culturas.

Desde el punto de vista jurídico, el maestro Acosta Romero, opina que el Estado... "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de

administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.”<sup>1</sup>

Cabe señalar, que de la anterior definición, se le reconoce al Estado un “poder, que a sido conferido y otorgado por la propia sociedad, para que esta sea guiada y protegida ante las eventualidades que dieran margen a una ruptura del bienestar existente.

Este clima de bienestar se manifiesta en el llamado orden público que, implica por una parte, la obligación del Estado de velar para que existan condiciones de bienestar social y de progresiva calidad de vida para la población, y por otra parte, impedir que los ciudadanos sean afectados en su vida, en sus derechos y en sus bienes. Si esto llega a suceder, el gobierno debe utilizar los medios legales para sancionar a quienes realicen tales conductas, es decir, debe evitar la impunidad.

González de la Vega refiere el orden público como “el concepto de seguridad pública que está íntimamente ligado al de justicia, siendo ésta la idea maestra de la que se parte para la aplicación y operación de ambas. Debemos considerar dichos conceptos como parte del orden público, el cual a su vez forma parte del orden jurídico general.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México, 1986. p. 58.

<sup>2</sup> González de la Vega, René: La Justicia y la Seguridad Pública; Procuraduría General de la República; México, 1988 p. 86.

Juan Bustos comparte este criterio puesto que la función del Estado "no puede ser otra que la de proteger los bienes jurídicos, en caso contrario el Estado carecería de sentido"<sup>3</sup>

Siendo así, una de las funciones que corresponden al Estado es la de procurar y salvaguardar el bien común en la sociedad. Se entiende que la conservación del orden público es una de las condiciones indispensables que toda sociedad necesita como expresión del bien común, y que el Estado debe garantizar.

El orden jurídico, conlleva a un orden público que finalmente sustenta un estado de bienestar en el ser humano al mantener un grado de cohesión para el desarrollo armónico de la comunidad, que se revela como un reconocimiento o permisón de las prerrogativas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, a la par que como la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana imponiendo al gobernado determinadas obligaciones, cuyo cumplimiento redunde en beneficio social; consiste entre otras cosas, en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano.

Por otro lado, y enfocándose un poco más a la relación que guarde el Estado y la justicia es necesario señalar lo siguiente:

---

<sup>3</sup> Bustos Ramírez, Juan; Manual de Derecho Penal Español; Ariel;

Uno de los más sentidos reclamos en nuestra cada vez más compleja sociedad es el mejoramiento de nuestro sistema de justicia.

Puede afirmarse que hoy en día no se cuestiona que el Estado sea responsable de la seguridad pública y de la procuración e impartición de justicia. Una vez superados los inconvenientes de la justicia de propia mano, la convivencia social evolucionó de manera que la administración de justicia fue reconocida, indiscutiblemente, como una de las responsabilidades del Estado contemporáneo.

A través de las funciones que la doctrina clásica le atribuye, el Estado debe expedir el orden jurídico que la vida en sociedad requiere; debe proveer la aplicación de dicho orden jurídico y debe resolver conforme al propio orden jurídico, los conflictos que se presenten en su aplicación.

En nuestra Constitución, ley fundamental cuya supremacía esta fuera de toda duda, expresamente se reconoce que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que éste la ejerce por medio de los poderes de la Unión y de los estados, en sus respectivas competencias.

Conforme a la propia Constitución, el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo. Ejecutivo y Judicial. La misma división se establece para el poder público de cada uno de los estados que integran la federación.

De esta manera, tanto en el orden federal como el de los estados integrantes de la Unión, se encargó a cada uno de los poderes las funciones propias de su respectiva naturaleza. Así, al Poder Judicial corresponde la función jurisdiccional y por lo tanto, él es quien se encarga de la impartición de justicia.

Lo anterior no quiere decir que nuestro sistema de justicia se integre únicamente con el Poder Judicial. Como es sabido, los otros dos poderes tienen muy importantes responsabilidades en dicho sistema, ya sea mediante el ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva que a cada uno de ellos le corresponde o bien mediante actos que la misma Constitución les encomienda y que desde el punto de vista material, son actos jurisdiccionales.

## **1.2. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La totalidad del orden jurídico de las naciones modernas se encuentra apoyada en una Constitución la cual es elaborada por el llamado Poder Constituyente. La Constitución es la norma jurídica fundamental; es el documento que contiene las decisiones políticas principales que se refieren: a la forma de Gobierno, a los poderes del Estado, a los derechos fundamentales del individuo, etc...

En este sentido, una de las principales funciones del Estado es la de

administrar justicia, ya sea resolviendo las controversias que se susciten entre los particulares que no logren un entendimiento pacífico, sea imponiendo una pena determinada al autor de una infracción penal o aplicando las leyes en materia civil, mercantil, penal, agraria, administrativa, fiscal, etc..., se requieran. Así se encuentra expresamente prohibido a los particulares el hacerse justicia por sí mismos y ejercer violencia para reclamar sus derechos según expresa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 17, por lo que el Estado se ha adjudicado la tarea de proteger y cuidar los derechos de los gobernados, depositando dicha facultad en órganos especiales que se conocen con el nombre de tribunales; a los que están autorizados a acudir las personas que se consideren lesionadas en sus derechos.

Todas las acciones y conductas de los integrantes de una comunidad organizada quedan reguladas por las disposiciones jurídicas que los órganos legislativos competentes emiten para conservar el orden, para que se imparta justicia, así que aunque el poder legislativo no es precisamente el encargado de administrar justicia, ya que el poder judicial ejerce esa función, sí es el encargado de iniciar leyes o decretos que permiten al poder judicial cumplir con el deber de administrar justicias; por lo que se hace conveniente conocer las funciones primordiales del poder legislativo.

### 1.3. EL PODER LEGISLATIVO

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas "leyes en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de "Congreso General" (que utiliza el artículo 50 de la Constitución), "Congreso Federal" o "Congreso de los Estados Unidos Mexicanos". El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar a la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados (Art. 135), esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al pueblo.

Por otra parte, "al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el poder legislativo federal, destacadamente distinto del poder constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos o legislativos, mismos que suelen

clasificarse, en dos tipos: político-administrativos y político-jurisdicciones. En otras palabras, la Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos.<sup>4</sup>

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión como órgano de la Federación tienen que estar expresamente establecidas en la Constitución, es decir, que sin facultades expresas no puede expedir leyes con imperio normativo en toda la República. Ahora bien, la fracción XXX del artículo 73 prevé lo que suele denominarse "facultades implícitas" del citado Congreso, en el sentido de que está capacitado para expandir "todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas" todas las facultades que le otorga la Constitución y que ésta concede a los poderes de la Unión. Aparentemente, esta disposición constitucional rompe el principio que se ha invocado, pero lejos de contrariarlo lo corrobora, pues las facultades implícitas que establece no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma Ley Suprema en favor de dicho organismo o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del poder público federal. Las leyes que en el desempeño de la autorización que otorga la invocada disposición de

---

<sup>4</sup> Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Porrúa; México, 1994. P. 642.

la Constitución al mencionado. Congreso no son sino normas reguladoras de tales facultades expresas, sin las cuales constitucionalmente no deben expedirse, pues entrañan el antecedente o presupuesto ineludible para su validez jurídica, como es el caso de la administración de justicia.

La doctrina sobre el alcance de las facultades implícitas del Congreso de la Unión que se consagran en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, debe decirse que éstas son medios normativos para que este organismo realice, a través del poder o función legislativa, las atribuciones que expresamente consigna en su favor la Constitución o las que ésta instituye para los demás órganos del Estado federal mexicano. De estas ideas nítidamente inferimos la radical diferencia que hay entre tales facultades implícitas y las facultades reservadas a las legislaturas locales, pues en tanto que las primeras no pueden existir sin atribuciones constitucionales expresa y cuya normación importa su objetivo o fin, las segundas son susceptibles de desempeño en materias que la Constitución no adscribe al Congreso de la Unión.

El ejercicio de las facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión amplía considerablemente su competencia legislativa, pues sujetas a ellas no sólo puede expedir leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribuciones constitucionales de cualquier índole, sino las que se establecen por la Ley Suprema en favor de los órganos administrativos y judiciales federales. De ello se infiere que toda facultad u obligación que pertenezca a dichos órganos puede ser materia de normación por el citado

Congreso mediante leyes federales. Así, se ha expedido una nutrida legislación administrativa de diferente tipo material, orgánico y adjetivo y diversos cuerpos legales en materia de Justicia federal, tales como la Ley de Amparo, los Códigos Procesales Civil y Penal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, etc., cuya sustentación constitucional la proporcional al fracción XXX del artículo 73.

Lo anterior conduce a pensar que las leyes que emite el poder legislativo, en materia de administración de justicia, son para que el poder judicial los ejerza y las aplique a través de las facultades y organismos que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación se enumeran las facultades del congreso que son de interés y aunque las primeras señaladas no son del orden judicial es conveniente conocerlas

\*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Derogado;

III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:...

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados,

terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la asamblea de Representantes.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el

Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de Emisión en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

- XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
- XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;
- XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;
- XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización emigración e inmigración y salubridad general de la República:...
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;
- XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y

medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos;

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII. Derogada;

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la contaduría Mayor;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios, y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar todo lo que se refiere a dichas instituciones;

para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al cuidado que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. Derogada;

XXIX. A. - Para establecer Contribuciones:...

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras

concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”<sup>5</sup>

#### 1.4. EL PODER JUDICIAL

La locución “poder judicial” suele emplearse en dos sentidos que son: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el “poder judicial” denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñen, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos. Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos. Así, los casos en que el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras, desempeñan la función jurisdiccional, sin que ninguno de tales órganos del Estado sea de carácter judicial. Además, dentro del conjunto formalmente administrativos hay entidades autoritarias cuya competencia se integra primordial y relevantemente con facultades jurisdiccionales, como sucede con los tribunales del trabajo a que se refiere el artículo 123 constitucional, sin que estos tribunales formen parte del “Poder Judicial”

---

<sup>5</sup> Constitución Políticas de los Estados unidos Mexicanos; Porrúa; México 1995. P. 53-57.

en el sentido orgánico. Por otro lado, existen los tribunales de lo contenciosos administrativo que se encuentran en la misma situación que los laborales en cuanto que estrictamente, y desde un punto de vista clásico y tradicional, tampoco pertenecen a dicho "poder".

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la ley orgánica del poder judicial de la federación en su artículo 94 y 1 respectivamente señalan que el poder judicial se deposita y se ejerce:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El Tribunal Electoral;
- III. Por los Tribunales Colegiados del Circuito;
- IV. Por los Tribunales Unitarios de circuito;
- V. Por los Juzgados de Distrito;
- VI. El Consejo de la Judicatura Federal
- VII. El Jurado Federal de Ciudadanos
- VIII. Por los Tribunales de los Estados y de Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107, fracción XXI de la Constitución, y de los demás en que por disposición de la ley deben actuar en auxilio de la justicia federal.

La función judicial propiamente dicha no entraña ninguna relación "política", de poder a poder, entre el órgano jurisdiccional titular de la misma y cualquiera otra autoridad, sea legislativa, ejecutiva o judicial

federal o local, puesto que no tienen como objetivo primordial el mantenimiento del orden constitucional, sino que su finalidad sólo estriba en resolver el problema jurídico que se somete a su conocimiento. Por lo contrario, cuando los órganos del Poder Judicial Federal, con exclusión de los Tribunales Unitarios de Circuito, despliegan su actividad jurisdiccional de control constitucional, se colocan en una relación política, en el amplio sentido de la palabra, con los demás poderes federales o locales, al abordar el examen de los actos realizados por éstos para establecer si contravienen o no el régimen constitucional, cuya protección y tutela son el principal objeto de la función de que tratamos, con las inherentes limitaciones legales.

De lo expuesto con antelación se infiere que el Poder Judicial Federal, en el desempeño de ambas funciones, se coloca en una situación jurídica distinta, a saber: cuando ejecuta la función judicial se traduce en un mero juez que la función de control constitucional se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presenten a su conocimiento.

Encontramos pues, las siguientes diferencias principales que median entre la naturaleza jurídica de ambas funciones:

1. Al ejercer la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal se coloca en una relación política, de poder a poder, con las demás autoridades del Estado, federales y locales, mientras

que cuando desempeña la función judicial propiamente dicha, no surge esa relación.

2. El objetivo primordial histórico y jurídico de la función de control constitucional consiste en la protección y el mantenimiento del orden constitucional, realizados en cada caso concreto que se presente. En cambio, la otra función, o sea, la judicial, no tiene dicha finalidad inmediata y primordial, ya que no tiende a impartir dicha protección, sino a resolver el problema de derecho que se presente, sin que se tenga la mira de salvaguardar el régimen constitucional violado por actos de autoridades estatales.
  
3. Por consiguiente, al desempeñar la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal se erige en organismo tutelar del orden creado por la Ley Fundamental; en cambio, cuando la función que desarrolla es la judicial propiamente dicha, se le concibe con caracteres de mero juez, como mera autoridad jurisdiccional de simple resolución del conflicto de derecho que se suscite, sin pretender primordialmente, como ya se dijo, conservar la integridad y el respeto a la Constitución. Sin embargo, se puede decir que hay casos, como el previsto por el Artículo 105 constitucional, en lo que la Suprema Corte en especial, al realizar la función judicial propiamente dicha, en realidad protege la Constitución al resolver sobre la constitucionalidad de los actos de los distintos poderes federales o locales.

## 1.5. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

La Suprema Corte de Justicia o alto tribunal se compone de once ministros y funcionará en pleno o en salas, según lo dispone el artículo 94 constitucional y su nombramiento deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

- I. "Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y

VI.No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo. Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de actividades jurídicas."<sup>6</sup>

Mas adelante la Constitución Mexicana específica:

Para nombrar a los Ministros de la suprema corte de Justicia, el Presidente de la República someterá a una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro, que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada; Noriega Editores. México 1997. Artículo 95 p. 130, 131.

En caso de que la Cámara de senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

El artículo 94 constitucional, en su sexto párrafo, dispone que "La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito no podrá ser disminuida durante su encargo." Al comentar esta prescripción, Tena Ramírez acertadamente afirma que la prohibición que involucra "tiene por objeto asegurar la independencia de los mismos (los citados funcionarios judiciales federales), pues pudiera suceder que con la amenaza de reducir sus sueldos, los otros poderes pretendieran en su momento dado coaccionar a los jueces federales". En este sentido, se debe observar que tal prohibición es absoluta, pues aunque la disposición constitucional transcrita la contrae a la duración del cargo, como éste es vitalicio, la disminución de los emolumentos que perciben los expresados funcionarios nunca puede operar. Por esta misma razón, y como también lo hace notar dicho tratadista, tampoco es operante la prohibición contraria que contiene el artículo 127 constitucional en relación con los ministros de la Suprema Corte, o sea, la que estriba en que el aumento de la compensación o remuneración respectiva no puede tener efecto durante el periodo

funcional correspondiente.<sup>7</sup>

Sin embargo, pese a la prohibición declarada en el artículo 94 constitucional, en cuanto que los emolumentos de los juzgadores federales no pueden ser nunca disminuidos, la supeditación económica de la Suprema Corte y de los demás órganos judiciales de la Federación a las autoridades hacendarias del Estado mexicano es una situación palpable y dolorosa. En efecto, la insuficiencia de las partidas destinadas a la satisfacción de las necesidades económicas del Poder Judicial Federal siempre han caracterizado a los presupuestos anuales de gastos de la Federación. Dichas partidas han representado un ridículo porcentaje del importe total de los mencionados gastos. No obstante las crecientes necesidades económicas del aludido Poder, los aumentos que cada año se decretan para colmarlas han sido ridículos. Este menosprecio ha imposibilitado a dicho poder para cumplir decorosamente con la noble misión de impartir justicia en los términos que requiere la exigencia del artículo 17 constitucional, es decir, mediante expedición y prontitud, pues se le ha incapacitado para atender a las necesidades inherentes a su labor jurídico-social, mediante la adopción de providencias adecuadas, entre ellas la de aumentar el número de sus órganos integrantes.

Por otra parte, la estrechez económica aludida se ha reflejado en que los sueldos que perciben los funcionarios y empleados de la Justicia

---

<sup>7</sup> Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano; Porrúa; México 1994., p. 447.

federal sólo no son insuficientes, sino indecorosos en cuanto que son inferiores a los que tienen asignados otros cargos de indiscutible menor categoría e importancia dentro del poder Ejecutivo Federal, pues cualquier subsecretario, oficial mayor o hasta un director dependiente de alguna Secretaría o Departamento de Estado está mejor retribuido que un ministro de la Suprema corte, un magistrado de Circuito o un juez de Distrito. Además, las condiciones materiales en que los servidores de la Justicia Federal desempeñan sus funciones, tales como los locales y el mobiliario, son por lo general verdaderamente vergonzosos, nunca comparables con las que rodean a los funcionarios administrativos de las categorías ya indicadas y hasta inferiores a aquéllas dentro de las que los gobernadores y secretarios de gobierno de los Estados trabajan.

Es lógico que sin retribuciones económicas suficientes, decorosas y adecuadas a las altas funciones que tienen encomendadas los órganos del Poder Judicial Federal y sin condiciones materiales que infundan respetabilidad y gusto por el trabajo, el elemento humano que los encarna difícilmente puede mejorarse en capacidad, preparación y moralidad.

El rezago es índice permanente de la inobservancia del principio constitucional que enseña que la justicia debe ser pronta y expedita. Para que su impartición asuma estos atributos se requiere, indispensablemente, el aumento de los órganos integrantes de la Suprema Corte por modo principal y de los demás tribunales en quienes se deposita el Poder Judicial de la Federación. Este aumento, obviamente, no es factible sin la

elevación concomitante del presupuesto de gastos de dicho Poder, debiendo ser esta elevación de tal manera considerable que responda a sus necesidades económicas, siempre variables en sentido progresivo, objetivo éste que no puede lograrse con mezquindad.

Ahora bien, la situación económica del Poder Judicial Federal no debe quedar sujeta a la exclusiva voluntad del Ejecutivo, específicamente a la del Secretario de Hacienda. Esta sujeción ha contribuido a provocar el estado financiero deplorable en que se encuentran los Tribunales de la Federación, inhabilitándolos para adoptar las medidas idóneas al mejoramiento de la administración de justicia que tienen encomendada, pues con el objeto de establecer un nuevo Juzgado de distrito, de crear nuevas plazas o de elevar los emolumentos de los funcionarios y empleados judiciales o, inclusive, de adquirir mobiliario o de mejorar las condiciones materiales de los locales donde ejercen sus funciones, la Suprema Corte se ve constantemente en el penoso caso de pedir la autorización de la partida respectiva a las autoridades hacendarias, lo cual es impráctico no sólo, sino además humillante.

Siendo así, en la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación se mencionan cuales son los asuntos en los que tiene competencia el Pleno de la suprema corte de Justicia; los cuales son de interés conocerlos, para identificar como se conforman el sistema de justicia en México.

Artículo II. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo

momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Elegir a su presidente en términos de los artículos 12 y 13 de esta ley, y conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo.
- II. Conceder licencias a sus integrantes en términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Fijar, mediante acuerdos generales, los días y horas en que de manera ordinaria deba sesionar el Pleno de la suprema Corte de Justicia;
- IV. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;
- V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.
- VI. Remitir para su resolución a los tribunales colegiados de circuito,

con fundamento en los acuerdos generales que dicte, aquellos asuntos de su competencia en que hubiere establecido jurisprudencia. Si un tribunal colegiado estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda;

VII. Resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia, previo dictamen de su presidente, incluyendo aquéllas que versen sobre la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Federal, en los términos del Título Octavo de esta ley;

VIII. Resolver, en los términos que disponga esta ley, de las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de esta Ley orgánica;

- X. Determinar las adscripciones de los ministros a las Salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes con motivo de la elección del presidente de la Suprema Corte;
- XI. Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;
- XII. Designar a su representante ante la Comisión Sustanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación;
- XIII. Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos en términos de la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## **1.6. LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

La Procuraduría General de la República (PGR) constituye otro organismo que se encuentra contemplado dentro del sistema de justicia en México.

Las funciones que realiza el Procurador, son administrativas, ya que es consejero jurídico del Gobierno, representa a la sociedad, representa a la Federación en los juicios en que ésta es parte, tiene cierta influencia

sobre el ejercicio de la acción penal, hace del conocimiento del ejecutivo las leyes que resultan violatorias de la Constitución, proponiendo las iniciativas de reforma necesarias, dictamina en los negocios en que el poder Ejecutivo le ordene, representa a la federación en los asuntos en que intervengan diplomáticos o cónsules y en los conflictos entre las entidades federativas y la Federación, interviene también en los casos de extradición, funciones todas ellas administrativas, pues ninguna de ellas consiste en expedir leyes, ni en dictar sentencias; por lo que es de considerar, que el Procurador depende directamente del Presidente de la República y cumple sus órdenes en su esfera de competencia que estarán siempre previstas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

## **CAPITULO II**

### **LOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACION Y PROCURACION DE JUSTICIA EN EL PERIODO SALINISTA**

Las situaciones de violencia y de injusticia que reinan en México desde hace varias décadas tienen su origen en la cada vez más ineficaz impartición de justicia que está a cargo de los tribunales creados por el Estado para ejecutarla; ésta situación ha sido considerada como una de las principales causas por las cuales no se ha mejorado el sistema de justicia en nuestro país. A pesar de lo anterior, en la administración pasada, encabezada por el expresidente Salinas, hubo cambios importantes en relación a las atribuciones conferidas a diferentes instituciones del poder judicial, por lo que es conveniente hacer alusión a éstos, para identificar el objetivo general del presente trabajo de tesis, relacionado con los cambios y desafíos de la administración de justicia en México en el periodo 1988-1996

#### **2.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994**

En línea directa con el párrafo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, formulado y puesto en marcha por el gobierno salinista, exponía aspectos importantes en cuanto a la administración e impartición de justicia.

En ese entonces el ejecutivo proponía:

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.

Para mejorar la seguridad pública y la administración de justicia se atenderá a los siguientes propósitos:

- dar expresión clara a la norma jurídica para reducir las posibilidades de interpretaciones diversas e inciertas; incorporar, en el texto normativo, criterios jurisprudenciales y de operación vigentes...
- inducir la resolución de controversias por la vía de la legalidad, eliminando trámites innecesarios que son origen de corrupción...
- revisar los programas tradicionales de la carrera de Derecho para que sea más compatible con los requerimientos de la sociedad actual, con una mayor complementariedad con otras ciencias

necesarias para el profesional actual del derecho y un mejor equilibrio entre la preparación teórica y la práctica profesional...

- Modernizar la institución del Ministerio Público, modificando su quehacer con el fin de que responda, más y de mejor manera, a las necesidades y circunstancias de la sociedad actual, procurando una más amplia presencia en la tutela de los derechos fundamentales de la comunidad, y en la prevención de la delincuencia y en la defensa de la sociedad frente al delito;
- fortalecer específicamente las acciones frente al problema del narcotráfico...
- propiciar la capacitación y la superación vocacional y mejorar, gradualmente, las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones de seguridad...

Dentro de este contexto, y probablemente las acciones que tuvieron mayor repercusión fueron las relacionadas a la reestructuración de las funciones del Ministerio Público

## 2.2. REESTRUCTURACION DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Para hacer mención a ésta reestructuración efectuada en el periodo 1988-1994; es conveniente identificar la esencia misma del Ministerio Público.

El tema del Ministerio Público ha provocado siempre agudas polémicas sobre su naturaleza, funciones y organización, ya que se configura como una institución que asume numerosas modalidades en los diversos sistemas jurídicos, aun cuando el aspecto que puede considerarse común a todos ellos es esencialmente su actividad de investigación y de persecución de las actividades delictivas y su actuación en el proceso penal.

En primer término es conveniente hacer referencia a los poderes de carácter procesal del Ministerio Público, que son los significativos, y en esencia se traducen en la investigación de los delitos, en el ejercicio de la acción penal y en la representación de determinados intereses jurídicos que requieren de protección especial en otras ramas de enjuiciamiento.

De estas facultades, las más estudiadas son las que se refieren a la intervención del propio Ministerio Público en el proceso penal, no obstante lo cual existe un verdadero desconcierto, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia sobre su situación dentro de la relación jurídico procesal,

pues en tanto que algunos autores estiman que se trata sólo de "un sujeto procesal de carácter imparcial"<sup>8</sup>, otros afirman "que actúa como verdadera parte, si bien su interés jurídico no es personalísimo institucional y por ello su calidad de partes es formal o procesal"<sup>9</sup>

Sin embargo, no siempre la actuación del Ministerio Público se apoya en principios técnicos, ya que en ocasiones tiene su base en una decisión política del legislador, según se elija entre el sistema predominantemente acusatorio, cuyo ejemplo extremo se observa en el ordenamiento inglés, en el cual se carece todavía en la actualidad de un verdadero ministerio Público, o "bien se sigue el régimen mixto, "que es el que tiene mayor significado en los ordenamientos de Europa continental, a los cuales se afilia el mexicano, si se toma en cuenta, además, que el sistema propiamente inquisitivo conserva sólo un interés histórico".

En un sistema mixto bien orientado, el Ministerio Público es una verdadera parte dentro del proceso penal, y por lo mismo no debe tener la facultad de decidir sobre el resultado del ejercicio de la acción penal, ya que corresponde o debe corresponder sólo al juzgador la resolución sobre la responsabilidad del acusado, pues de lo contrario equivale a que el propio Ministerio Público pueda disponer del contenido del proceso.

---

<sup>8</sup> Fix Zmudio, Héctor; "La Función Constitucional del Ministerio Público. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México"; UNAM. Porrúa; México 1985. P. 95.

<sup>9</sup> Munday, R. J. C.; Proceso Penal; Editorial Jurídico Veracruzana; Caracas, 1992, p. 445.

Una situación diversa es la que refiere a la intervención del Ministerio Público en otras ramas de enjuiciamiento, particularmente en el civil, en el cual lo hace generalmente en defensa de los menores, de los incapacitados o de otros jurídicos que se consideran merecedores de una tutela especial, como son los relativos a la familia y al estado civil de las personas, ya que en esos supuestos la participación del Ministerio Público puede asumir diversas posturas, es decir, como parte principal, subsidiaria o accesoria.

Las funciones esenciales que se le han atribuido al Ministerio Público en los ordenamientos contemporáneos, con diversas modalidades y que en esencia puede dividirse en dos la principal que es la investigación y persecución de los delitos, y como consecuencia su actuación como parte acusadora en el proceso penal, y al de representar determinados intereses sociales que se consideran dignos de protección especial en otras ramas de enjuiciamiento. Accesoriamente se le han conferido otras; como la asesoría de los jueces y tribunales, y una que sólo forzosamente entra en esa esfera, pero que se debe al modelo norteamericano; la representación y conserjería jurídica del órgano ejecutivo.

Así, se pretende determinar si estas atribuciones también están comprendidas en el ordenamiento mexicano, pero debido al carácter sintético de este capítulo no se hará referencia a la evolución de la regulación del Ministerio Público en las diversas leyes reglamentarias sino

que se tomara como ejemplo las relativas a las procuradurías General de la República y de la justicia del Distrito Federal, ambas promulgadas en el años de 1983.

Por lo que respecta al Ministerio Público del Distrito Federal, la ley orgánica respectiva le otorga en su artículo 2º, las siguientes atribuciones: a) perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal; b) proteger los intereses de menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que señalen las leyes; c) velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración y la impartición de justicia; d) cuidar de la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia.

El Ministerio Público Federal posee facultades mucho más amplias y de muy diversa índole, que se encuentran enumeradas de manera desordenada, al parecer, en el artículo 2º. De la ley orgánica respectiva, y que se trata de sistematizar de la siguiente manera: a) perseguir los delitos del orden federal; b) promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, e intervenir en los actos que en esta materia prevenga la legislación acerca de la planeación del desarrollo; c) vigilar los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras autoridades jurisdiccionales y administrativas; dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se pretenda la

intervención de la institución, y con la participación en su caso, que corresponda a otras dependencias; y d) prestar consejo jurídico al Gobierno Federal así como representarlo, previo acuerdo con el Presidente de la República en actos en que debe intervenir la Federación ante los estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia.

Como puede observarse, se ha mezclado, especialmente en la esfera federal, facultades que debían corresponder a diversos órganos y que de manera paulatina se han conferido a otros organismos especializados que se han creado en los últimos años, tales como las Procuradurías: Federal de Defensa del Trabajo; Federal del Consumidor; de los Menores y la Familia; Agraria; Federal de Protección al Ambiente, etcétera, ya que resulta muy difícil que, además de la carga excesiva que implican las facultades clásicas de persecución de los delitos representación ante los tribunales de intereses sociales e individuales de protección especial, el ministerio y particularmente el federal, pueda desempeñar otras de carácter administrativo como son la vigilancia de la legalidad y la asesoría jurídica del Ejecutivo.

Todas estas atribuciones se han comprendido dentro de una expresión que se utiliza cada vez con más frecuencia, "de procuración de justicia, para distinguirla de otra denominación que también se emplea con escasa reflexión, que es la de administración de justicia, para calificar la función jurisdiccional, que en realidad debe designarse como impartición

de justicia."<sup>10</sup>

Se tienen la convicción de que la frase "procuración de justicia" tiene un significado muy genérico y se puede aplicar a todos los organismos del Estado que realizan funciones de gestoría, investigación y representación de los intereses sociales en colaboración o auxilio de los tribunales, pero no existe otra denominación para calificar el conjunto tan vasto de facultades que se confieren al Ministerio Público en nuestro país.

### 2.3. LA AVERIGUACION PREVIA

A juicio muy personal, ésta es la función esencial del Ministerio Público puesto que la misma tiene encaminada no sólo investigación de los hechos calificados como delitos sino también, la obtención de los elementos de convicción para demostrar la responsabilidad de los inculcados. Primeramente el Ministerio Público interviene en la etapa preliminar calificada como averiguaciones previas; pero además, una vez ejercitada la acción penal, el propio Ministerio Público actúa como parte acusadora en el proceso penal propiamente dicho.

Se hará una breve descripción de estas dos etapas, pero en la inteligencia de que primero se describirá la situación existente antes de las reformas de 1991 y 1992, si bien con los avances que significaron las

---

<sup>10</sup> Casto, Juventino V.; La Procuración de la Justicia Federal; Porrúa, México, 1993, p. 362.

modificaciones de 1983 y 1984, con el objeto de que puedan comprenderse con mayor claridad las más recientes y la importancia que revisten respecto a las actividades tradicionales del Ministerio Público y de la Policía Judicial en México.

a) En primer lugar el Ministerio Público está encargado de realizar las investigaciones previas para reunir los elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal, lo que efectúa mediante la instancia que se ha calificado en nuestro Derecho como consignación.<sup>11</sup> A fin de que pueda acudir ante el juez, el citado ministerio, es preciso en primer lugar, que exista denuncia, acusación o querrela en los términos del artículo 16 de la Carta Federal, y en segundo término, debe reunir los elementos probatorios para demostrar de manera preliminar los elementos objetivos del delito y la presunta responsabilidad del inculpado, aun cuando tiene la posibilidad de aportar mayores elementos durante las setenta y dos horas de que dispone el juez de la causa para dictar el auto llamado de formal prisión o de suspensión o proceso (artículo 19 de la Carta Federal).

Ya se ha señalado que en nuestro ordenamiento dicha etapa previa al ejercicio de la acción penal se califica como averiguación previa artículos 113-120 del Código Federal de Procedimientos Penales; las que

---

<sup>11</sup> García Ramírez, Sergio; Cursos de Derecho Procesal Penal; Porrúa, México, 1984. P. 213.

el código distrital califica de diligencias de policía judicial e instrucción con menor precisión). Esta etapa es esencial, pues los errores u omisiones en la investigación repercuten posteriormente en el proceso penal ante el juez de la causa. Sin embargo, en la práctica este periodo ha adolecido de numerosos defectos, tanto por lo que respecta a la labor de la Policía Judicial como del ministerio propiamente dicho. En efecto, la citada policía está bajo la autoridad y las órdenes del Ministerio Público, por lo que es éste el que debe dirigir la propia investigación y no a la inversa.

Sin embargo resulta evidente que existen deficiencias en la preparación de ambas autoridades, Ministerio Público y Policía Judicial, que se ha pretendido corregir acertadamente con el establecimiento de institutos técnicos de capacitación, pero éstos se han establecido hace pocos años, si tomamos en consideración que el primero de estos institutos se introdujo en la Ley Orgánica de 1971, por iniciativa del entonces Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el destacado jurista Sergio García Ramírez. La impartición de los conocimientos modernos sobre la criminalística y la criminología permitirán desterrar las graves carencias que se advertían en la investigación preliminar.

Pero no sólo falta de conocimiento técnicos ha viciado la investigación sino también las disposiciones legales anteriores e inclusive algunas tesis jurisprudenciales de la Suprema corte de Justicia. Entre las primeras podemos mencionar y citar los artículos 136 y 249 del código distrital y 207 y 287 del federal, de procedimientos penales, los que

autorizaban que la confesión del inculpado podía realizarse no sólo ante el juez el ministerio Público sino también ante el funcionario de la Policía Judicial que practicara las averiguaciones.

Por su parte las tesis números 469, 482 y 480, páginas 816, 836 y 832, del volumen segundo, tesis comunes al Pleno y a las Salas, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1989, disponen, la primera que la Policía Judicial es competente para recibir la prueba confesional del inculpado la carga de la prueba de que su confesión fue coaccionada; y la última, que de acuerdo con el principio procesal de inmediación procesal y salvo la procedencia legal de la retractación, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores.

Como es bien conocido, tanto dichas disposiciones como las citadas tesis de jurisprudencia, aun cuando tuviesen otros propósitos, propiciaron gran número de abusos por parte de los agentes de la Policía Judicial, los que en ocasiones obraban de manera independiente al Ministerio Público al hacer caso omiso de su dependencia hacia este último, para obtener confesiones de los inculpados, con lo cual las averiguaciones previas se simplificaban ya que se reducían a detener a los sospechosos y convencerlos, con todo tipo de presiones físicas y morales, a fin de que confesaran lo hechos que se les atribuían. Es un hecho notorio que los malos tratos e inclusive el tormento se han utilizado para arrancar

confesiones rendidas ante la Policía judicial, las que posteriormente no podían desvirtuarse fácilmente por los defensores, en virtud de la carga de la prueba en perjuicio del inculpado en cuanto a la coacción, y debido al carácter de espontaneidad que le atribuía la jurisprudencia, con lo cual se desconocía el Derecho básico de la no incriminación establecido categóricamente por la fracción II del artículo 20 de la Constitución Federal.

B) La segunda función del ministerio Público en el proceso penal es la de la parte acusadora dentro del proceso penal propiamente dicho y que inicia cuando ejercita la acción por medio de la consignación. Esta instancia debe apoyarse con la aportación de elementos, así sea de carácter preliminar, que pueden perfeccionarse tanto en la etapa previa a la resolución del juez sobre la formal prisión o sujeción al proceso y durante el juicio, los que permitan acreditar los aspectos materiales del delito y la presunta o definitiva responsabilidad del inculpado. En ese mismo documento, se realiza una clasificación que puede ser preliminar, del tipo delictivo. El propio ministerio actúa durante todo el proceso como acusador, hasta el momento de formular las llamadas "conclusiones", que son los alegatos finales, y en las que puede variar fundadamente la calificación de los hechos delictuosos e inclusive solicitar, por medio del desistimiento expreso o de las llamadas conclusiones no acusatorias, el

sobreseimiento definitivo de la causa.<sup>12</sup>

Un proceso esencial de la función acusadora del Ministerio Público que se desorbitaba en los códigos de procedimientos penales con anterioridad a las citadas reformas de 1991 y 1992, fuer la relativa a al obligatoriedad del juzgador para sobreseer definitivamente el proceso si el Ministerio Público desistía de la acción penal o formulaba conclusiones no acusatorias, según los artículos en su texto anteriormente en vigor, 323 del Código Distrital y 138 y 278, fracciones I y II del federal de procedimientos penales.

Las funciones acusatorias del Ministerio Público no terminan con la sentencia de primera instancia, sino que continúan en la apelación e inclusive en el juicio de amparo, el cual no puede ser interpuesto por el mismo pero tiene la atribución de formular alegatos como tercero perjudicado en los términos del artículo 180 de la Ley de Amparo.

#### **2.4. LA EJECUCIÓN DE LA PENA**

Uno de los aspectos más controvertidos y sujetos a debate de nuestra doctrina y la jurisprudencia se refieren a la exclusiva facultad del ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, y por tanto, de intervenir como parte en el proceso penal, lo que excluye la participación

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*

del ofendido o sus causahabientes en calidad de parte en el mismo proceso que se admite en otros ordenamientos.<sup>13</sup>

Al respecto existen dos puntos de vista contrarios: el primero está representado por el desatacado tratadista Sergio García Ramírez, quien excluye la participación del ofendido en el proceso penal, por considerar que propiciaría el riesgo de inspiración indicativa en el ejercicio de la acción, en tanto que en ministerio Público es un representante de la sociedad y que actúa con objetividad.<sup>14</sup>

La opinión contraria está representada por varios autores, también distinguidos, como Paulino Machorro Narváes, Teófilo Olea y Leyva; Rafael Maros Escobedo, y más recientemente por Burgoa Orihuela; Juventino y Castro, Miguel Angel Castillo Soberanes. En esencia, estos tratadistas sostienen que es indebido dicho monopolio, el que o se desprende en forma evidente de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional como lo pretenden sus partidarios, por lo que debe otorgársele al ofendido la facultad de intervenir, en primer lugar con la facultad de interponer el juicio de amparo contra ciertas determinaciones del ministerio Público que le afectan y además, reconocerlo como parte subsidiaria o accesoria del Ministerio Público en el mismo proceso penal, con lo cual no se les hace partícipes de la función pública de la acusación ni se favorece la venganza

---

<sup>13</sup> Fairen Guillén, Víctor; Teoría General del Derecho Procesal; UNAM; México, 1992, p. 87.

<sup>14</sup> García Ramírez, Sergio, op. Cit. P. 20

privada sino que exclusivamente se les constituye como auxiliares del proceso, al solicitar la intervención del juzgador cuando el Ministerio Público no cumple con sus funciones esenciales o lo haga de manera indebida.

En la jurisprudencia de la Suprema Corte también se observa una división. Durante algunos años (1944-1946) predominó en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el criterio (que no llegó a formar jurisprudencia, que requiere un mínimo de cuatro votos en cinco sentencias consecutivas, de acuerdo con el artículo 192 de la Ley de Amparo, ya esa tesis fue sostenida por tres integrantes de dicha Sala, los magistrados Olea y Leyva, De la Fuente y Ortiz Tirado) en el sentido de que el ofendido tenía derecho a interponer el juicio de amparo contra decisiones del Ministerio público que destruyeran las bases para la obtención de la reparación del daño en el proceso penal, como son la negativa de ejercer la acción penal, el desistimiento o las conclusiones no acusatorias. Respecto de estas últimas se sostuvo que la determinación del Ministerio público no priva con ello al juez de su facultad decisoria. (Esta última afirmación fue acogida por las reformas de 1991 a los respectivos códigos distrital y federal de procedimientos penales.<sup>15</sup>

Sin embargo esta tesis jurisprudencial fue sustituida en los años cincuentas, por varios criterios establecidos como jurisprudencia

---

<sup>15</sup> Castillo Soberanes, Miguel Angel; El Monopolio del Ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México. México, UNAM. México, 1992. P. 152.

obligatoria en los términos de la ley de Amparo, entre los mismos destacan el establecido por la tesis 1167<sup>16</sup>, en la cual se sostiene en esencia, que no procede el amparo contra la negativa del Ministerio Público para ejercitar la acción penal, en virtud de que al intervenir en el proceso, lo hace como parte y no como autoridad. Lo contrario implicaría la violación del artículo 21 constitucional.

Esta tesis carece de consistencia como lo ha puesto de relieve la doctrina contraria al monopolio del ejercicio de la acción penal, en virtud de que por una parte, no son excluyentes los conceptos de parte y de autoridad, ya que es frecuente, y con mayor razón en la actualidad, que las autoridades participen, como partes en los procesos sin perder su calidad pública de autoridad como ocurre, por ejemplo en los procesos de lo contencioso administrativo. En segundo término, el criterio es contradictorio, en virtud de que el Ministerio Público adquiere la calidad de parte en cuanto ejercita la acción penal, y en el supuesto que se examina, es decir, cuando se niega precisamente a realizar dicha instancia, es claro que todavía no adquiere el carácter de sujeto procesal. De acuerdo con la misma tesis, el citado Ministerio público mantendría su carácter de autoridad y como tal sería procedente el juicio de amparo, que es lo que niega la citada jurisprudencia.

En forma más técnica la jurisprudencia podría apoyarse en la

---

<sup>16</sup> Tesis Comunes al pleno y a la Salas, del Apéndice al Seminario Judicial de la Federación; Volumen IV, 1989.p. 1877.

situación del ofendido de acuerdo con los códigos de procedimientos penales de nuestro país, que le permiten intervenir en el juicio sólo en lo relativo a la reparación del daño y la responsabilidad civil proveniente del delito, pero le niegan la calidad de parte en cuanto al fondo del proceso, es decir, en lo que atañe a la responsabilidad del inculpado. Como ejemplo se puede citar el artículo 141 del Código federal que dispone expresamente en su texto actual que "la persona ofendida no es parte en el proceso penal...". Todo ello debido a la interpretación que el legislador mexicano ha hecho de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución, tanto en la esfera federal como en la de las entidades federativas.

Las modificaciones a los códigos distrital y federal de procedimientos penales aprobadas en 1991, resolvieron, con acierto y en acuerdo con una interpretación lógico-sistemática del artículo 21 constitucional, otorgar al juez de la causa la decisión final en cuanto a desistimiento o las conclusiones no acusatorias del Ministerio Público, que a partir de entonces no vinculan obligatoriamente al juzgador.

Quedó entonces sin resolver el problema relativo al no ejercicio de la acción penal, y si bien existe generalmente un control interno del titular de la Procuraduría respectiva para revisar esa determinación se consideró que no es suficiente para una tutela adecuada del ofendido o de sus causahabientes, por lo que debe admitirse la procedencia del juicio de amparo en relación con esa decisión del ministerio público, sin que esto afecte las funciones que le encomienda el artículo 21 constitucional, ya

que las mismas no pueden desvirtuarse hasta el extremo de que el propio ministerio pueda decidir libremente sobre el ejercicio de la acción penal y sobre el sobreseimiento del proceso, pues esto significaría sustituirse a la función jurisdiccional. Sin embargo, es conveniente recordar que con las reformas introducidas el 31 de diciembre de 1994, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al artículo 21, es posible impugnar por vía jurisdiccional en los términos que establezca la Ley, las resoluciones del Ministerio Público sobre no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

En este momento se hará una breve referencia a las reformas a los códigos de procedimientos penales federal y distrital, especialmente aquellas que fueron aprobadas en diciembre de 1990 y entraron en vigor en enero de 1991, pero sólo en lo que afectan al funcionamiento del Ministerio Público, y lo mismo se hará con las reformas constitucionales publicadas el 3 de septiembre de 1993.

En primer término, debemos señalar las disposiciones que afectan las facultades que anteriores tenían el Ministerio Público para decidir sobre el contenido del proceso. En efecto, de conformidad con las modificaciones a los artículos 298 del Código federal y 638 del distrital, ambos de procedimientos penales, en los casos de sobreseimiento siempre será el juez el que decidirá si procede o no, ya que como se ha señalado con anterioridad, cuando el agente de Ministerio Público, directamente, o después de una revisión de esta determinación por el procurador

respectivo, solicitaba dicho sobreseimiento, desistía de la acción o formulaba conclusiones no acusatorias, el juez estaba obligado a decretar dicho sobreseimiento, el cual tiene efectos de sentencia absolutoria.

De acuerdo con las disposiciones actuales, aun cuando se presenten estos supuestos, el juez es el único que puede resolver sobre su procedencia, pues lo contrario significa atribuir al ministerio Público la decisión de fondo del proceso, de acuerdo con una concepción extrema del principio acusatorio, lo que se acentuaba debido a que el ofendido no tiene carácter de parte, ni siquiera coadyuvante o accesoria, y por lo tanto carece de la posibilidad de continuar la acusación en defecto del propio Ministerio público.

Otra disposición importante de los mencionados preceptos, es la relativa a la improcedencia del sobreseimiento en segunda instancia. Pues en la realidad se presentó esta hipótesis, es decir, que no obstante existir una sentencia condenatoria objeto de apelación por el inculpado, el Ministerio Público solicitaba el sobreseimiento y de acuerdo con los preceptos anteriores, el juez tenía la obligación de decretarlo, lo que acentuaba las indebidas atribuciones del Ministerio Público sobre el fondo del proceso, ya que se sustituía al juzgador en sus facultades establecidas por el artículo 21 de la Constitución Federal en el sentido de que "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial", lo que implica, de que sólo el juez y no el Ministerio Público, puede resolver sobre la absolución del acusado por medio del sobreseimiento de la causa.

Además, conferir al propio ministerio este poder propiciaba la sustitución del principio de legalidad por el de oportunidad, no obstante que el primero debe imperar en todas las decisiones de autoridad, en los términos del artículo 16 constitucional.<sup>17</sup>

Con las citadas reformas de 1991, el juez recuperó plenamente sus facultades de decidir sobre la culpabilidad o inocencia del inculpado, que como se ha dicho están establecidas en el artículo 21 constitucional, con lo cual se atenúan positivamente las exageradas e inaceptables prerrogativas que se habían otorgado al Ministerio Público, en virtud de una indebida interpretación del citado precepto constitucional por parte del legislador.<sup>18</sup>

Otras reformas importantes también de 1991, se refieren a la institución esencial de la confesión del inculpado particularmente en la investigación previa o preliminar, la que de acuerdo con nuestro sistema se realiza bajo la dirección del Ministerio Público con el auxilio de la llamada Policía Judicial. Como hemos señalado con anterioridad, los códigos procesales penales mexicanos así como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia habían admitido la validez de la propia declaración que se rendía ante los agentes de la propia Policía Judicial por considerarse espontánea, y quedaba a cargo del afectado la demostración

---

<sup>17</sup> Castro Juventino V.; op. Cit. p. 220.

<sup>18</sup> Castillo Soberanes, Miguel Angel; op. Cit. p. 109.

de que dicha confesión había sido obtenida bajo coacción.

Lo anterior, provocó graves abusos por parte de los citados agentes policiacos, ya que para ellos era mucho más sencillo (y lo sigue siendo), presionar a los sospechosos de los hechos ilícitos, que realizar una verdadera investigación técnica para reunir los elementos necesarios para comprobar los elementos materiales del delito y la presunta responsabilidad de los inculcados. Por otra parte, probablemente todavía no existe conciencia entre dichos agentes policiacos de que la confesión en el proceso moderno ya no es la reina de las pruebas sino un simple indicio que debe ser complementado con otros elementos de convicción.

Las modificaciones de los artículos 207 y 287 del Código federal y 136 y 249 del distrital, respectivamente, ambos de procedimientos penales, han dado una solución muy razonable a estos problemas en primer término, al establecer una definición de la confesión del inculcado, la que se considera como la declaración voluntaria hecha por una persona mayor de dieciocho años, en pleno uso de sus facultades mentales, ante el Ministerio Público o ante el juez o tribunal de la causa, sobre hechos propios constitutivos, con las formalidades señaladas por el artículo 20 constitucional.

En segundo término, se determinó que para que dicha confesión pudiese tener validez en el proceso respectivo, es preciso que se exprese únicamente ante el Ministerio Público o ante el juez, pero siempre con la

presencia del defensor y de persona de la confianza del acusado, el que debe estar debidamente enterado del proceso del procedimiento.

Estos lineamientos se complementaron con la categórica disposición en el sentido de que la policía Judicial sólo podrá recibir informes, pero no obtener confesiones; si lo hace éstas carecerán de valor probatorio. Con este precepto se suprime cualquier posibilidad de que los agentes policíacos presionen a los sospechosos, ya que en ese supuesto, además de los ilícitos que pudieran cometer, las declaraciones respectivas no pueden ser tomadas en cuenta en el proceso.

En cuanto a las reformas constitucionales publicadas el 3 de septiembre de 1993, se debe hacer hincapié solamente en aquellas que afectan la actividad del Ministerio Público, y entre ellas destacar la efectuada al texto del artículo 16 constitucional en relación con el plazo de detención administrativa efectuada por el propio ministerio público, pues antes dicho lapso no existía. En efecto, en la parte relativa de dicha modificación se dispone actualmente: "Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia siempre y cuando no se pueda ocurrir a la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio público podrá bajo su responsabilidad, ordenar su detención fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. En los casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido, deberá inmediatamente ratificar la detención o

decretar la libertad con las reservas de ley". "Ningún indiciado podrá ser retenido por el ministerio público por más de cuarenta y ocho horas; plazo en el que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal".

El precepto introducido en las citadas reformas de 1993, regula la detención administrativa, que antes sólo se practicaba de manera subrepticia, pero con bastante frecuencia. El citado artículo 16 constitucional, establecía y conserva dos supuestos en los cuales no se requiere la previa orden judicial de aprehensión para detener a un sospechoso: los casos de urgencia en que no existía en el lugar autoridad judicial, y los de flagrancia, en los que inclusive cualquier persona puede detener al inculpado.

## **2.5. LA READAPTACION SOCIAL**

La Readaptación Social como último punto de este capítulo, constituye la acción final de la administración de justicia en el proceso penal en México, a través de la cual el inculpado cumplirá con una sentencia en prisión que permitirá resarcir el daño provocado al doloso, siempre y cuando haya resultado culpable en el proceso penal para lograr su readaptación como individuo en todos los aspectos.

La ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados en su artículo segundo señala: El sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente.

Sin embargo, la realidad que afronta México en los Centros de Prevención y Readaptación Social en relación a la corrupción indiscriminada que abarca, desde los Jueces hasta el vigilante de la puerta de los reclusorios a provocado la nula o casi inexistente aplicación del artículo segundo antes señalado. Para toda aquella persona que haya tenido la necesidad de entrar en contacto directo con un reclusorio sabrá el comentario aquí formulado, es más que la verdad; así, la falla en el sistema penitenciario mexicano ha crecido con el paso del tiempo, producto del olvido de los legisladores para reorientar el camino.

Sin tratar, de corregir fallas en el sistema penitenciario mexicano ya que no es objeto del presente trabajo de tesis, solo se esquematizara con algunas gráficas las estadísticas de la situación que guardaban los Centros de Readaptación Social en el D.F., en el año de 1995. (Ver cuadros 2.5.1. y 2.5.2.).

**CUADRO 2.5.2.  
CONCENTRADO DE LA POBLACION PENITENCIARIA  
Julio de 1995**

POBLACION TOTAL	92,623	Hombres	89,331
		Mujeres	3,292
POBLACION DEL FUERO COMUN	70,261	Procesados	36,574
		Sentenciados	33,687
POBLACION DEL FUERO FEDERAL	22,362	Procesados	9,018
		Sentenciados	13,344

**DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS**

Gobierno Federal	3
Departamento del Distrito Federal	8
Gobierno Estatales	271
Autoridades Municipales	154
Total de Centros Penitenciarios	436
Total de Capacidad Instalada	90,253

Sobrepoblación	2,370
Centros con Sobrepoblación	162
Centros con Población Fuero Federal	188
Centros Sobrepoblados que tienen Población del Fuero Federal	92

Libertades Compurgadas por Adecuación	346
Beneficios de Libertad Anticipada del Fuero Federal en la República Mexicana incluyendo Fuero Común en el D. F.	562
Aplicación de los Artículos 68 y 75	4
Total de Libertades Otorgadas por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social	908

Total de Incidencias	51
Total de Internos involucrados	157

*Fuente: S.G.; D.G.P. Y R.S. Dirección de Ejecución de Sentencias y Direcciones de Prevención en los Estados  
Elaboró: S.G. Dirección General de Prevención y Readaptación Social México, D.F., Agosto 1995.*

**CUADRO 2.5.1.**  
**NUMERO DE CENTROS, CAPACIDAD DE INTERNAMIENTO POBLACION**  
**Y SOBREPoblACION POR ENTIDAD FEDERATIVA**  
**Julio 1995**

Entidad Federativa	Concepto		Capacidad (a)		Población (b)	Sobrepoblación Absol. Relat.*	
	No. De Centros	%	(a)	%		(b-a)	((b/a)-1)*100
Sonora	14	3.21	3,127	3.46	4,865	1,738	55.6
Nuevo León	13	2.98	3,298	3.65	4,551	1,253	38.0
Tamaulipas	13	2.98	4,213	4.67	5,242	1,029	24.4
Baja California	4	0.92	3,630	4.02	4,603	973	26.8
Nayarit	20	4.59	1,192	1.32	2,109	917	76.9
Veracruz	22	5.05	6,598	7.31	7,503	905	13.7
Chihuahua	14	3.21	2,200	2.44	2,894	694	31.5
Michoacán	23	5.28	3,548	3.93	4,138	590	16.6
Puebla	22	5.05	2,908	3.22	3,362	454	15.6
México	19	4.36	4,921	5.45	5,285	364	7.4
Distrito Federal	8	1.83	7,590	8.41	7,937	347	4.6
Coahuila	9	2.06	1,994	2.21	2,263	269	13.5
Colima	3	0.69	876	0.97	1,126	250	28.5
Tabasco	18	4.13	2,594	2.87	2,754	160	6.2
Yucatán	3	0.69	1,442	1.60	1,601	159	11.0
San Luis Potosí	14	3.21	1,562	1.73	1,621	59	3.8
Baja California Sur	4	0.92	609	0.67	620	11	1.8
Durango	12	2.75	1,590	1.76	1,586	-4	-0.3
Aguascalientes	2	0.46	689	0.76	623	-66	-9.6
Cefereso 1 Almoloya de Juárez	1	0.23	424	0.47	320	-104	-24.5
Querétaro	6	1.38	914	1.01	798	-116	-12.7
Cefereso 2 Puente Grande	1	0.23	520	0.58	375	-145	-27.9
Guanajuato	19	4.36	2,335	2.59	2,177	-158	-6.8
Tlaxcala	2	0.46	683	0.76	463	-220	-32.2
Oaxaca	29	6.65	3,439	3.81	3,201	-238	-6.9
Sinaloa	18	4.13	4,774	5.29	4,437	-337	-7.1
Hidalgo	18	4.13	1,215	1.35	841	-374	-30.8
Guerrero	16	3.67	2,552	2.83	2,128	-424	-16.6
Quintana Roo	4	0.92	1,232	1.37	745	-487	-39.5
Chiapas	23	5.28	2,526	2.80	2,039	-487	-19.3
Campeche	2	0.46	1,441	1.60	916	-525	-36.4
Zacatecas	18	4.13	1,623	1.80	955	-668	-41.2
Morelos	9	2.06	2,451	2.72	1,770	-681	-27.8
Colonia Penal Federal Islas Mariás	1	0.23	3,000	3.32	1,703	-1,297	-43.2
Jalisco							
<b>TOTAL</b>	<b>436</b>	<b>100</b>	<b>90,253</b>	<b>100</b>	<b>92,623</b>	<b>2,370</b>	<b>2.63</b>

Fuente: S.G.; D.G.P. Y.R.S., Direcciones de Prevención en los Estados

Elaboró: S.G. Dirección General de Prevención y Readaptación Social. México, D.F., Agosto de 1995

Nota: \*Existe sobrepoblación cuando el signo es positivo. Si el signo es negativo, hay capacidad.

## **CAPITULO III.**

### **LA INTEGRACION DEL PODER JUDICIAL**

Para conocer los cambios y desafíos de la administración de justicia en México en el periodo 1988-1996, será necesario identificar en éste capítulo, cómo se encuentra estructurado actualmente el poder judicial de la federación; ya que tuvieron que ocurrir varias reformas importantes en el año de 1994, relacionadas con la Suprema Corte de Justicia y con la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

#### **3.1 SU ORGANIZACION.**

De conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 94 y subsecuentes, y por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el poder judicial se ejerce:

- I. Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El tribunal electoral;
- III. Los tribunales colegiados de circuito;
- IV. Los juzgados de distrito;
- V. El Consejo de la Judicatura Federal;
- VI. El jurado federal de ciudadanos, y

VII. Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.<sup>19</sup>

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas".<sup>20</sup> Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Sin embargo, si éstos no resolvieran dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que designe el Presidente; igualmente será decisión de él, si se rechazará por segunda vez la terna propuesta al Senado, siendo que la primera hubiera sido desechada. (Artículo 96).

En lo que respecta a las sesiones del Pleno y de las Salas, serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

---

<sup>19</sup> Ley de Amparo y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Ediciones Delma, México, 1997, Artículo 1°.

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ediciones Delma, México, 1997, Artículo 94.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la propia Corte y remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

En lo que respecta al tribunal electoral solo se mencionará que es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder judicial de la federación. (Artículo 99).

Por su parte los tribunales colegiados de circuito, señala el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) se compondrán de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Mientras que los tribunales unitarios de circuito se compondrán de un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. (Artículo 28 LOPJF).

En relación a esto, la Constitución Mexicana señala en su artículo 97 lo siguiente: Los Magistrados de circuito y los jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos

superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue convenientemente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

Por lo que respecta a los juzgados de distrito estos se compondrán de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto. Su duración será de seis años, como fue expuesto en los párrafos anteriores. Las atribuciones de los jueces de distrito son de materia penal, administrativa, civil, del trabajo y de amparo en materia penal y civil, según se establece en el Título IV Capítulo II, de la LOPJF.

De todo lo anterior expuesto es necesario señalar que el Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Así el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral. Dicho Consejo, velará en todo momento, por la autonomía de los Organos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último. El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de distrito, quienes serán electos mediante votación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberá ser

personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

### 3.2 NOMBRAMIENTO DE JUECES

Varias reflexiones se deben considerar en este punto del capítulo:

El nombramiento o designación de los juzgadores en México se plantean diversos problemas, pero uno de los principales es el relativo al procedimiento para la designación de los funcionarios judiciales en cuya solución actúan frecuentemente razones de orden político, esto se debe a la influencia que en la adopción de uno y otro criterio tiene régimen vigente en cada país y debido también a la articulación de normas fundamentales, de las funciones públicas, en sí consideradas en sus relaciones recíprocas, también dentro del orden técnico la comprobación de la capacidad científica del designado y de sus cualidades morales como prudencia, sentido humano de la misión que han de desempeñar, rectitud, energía, sagacidad, austeridad y sobre todo las aptitudes de resistencia que debe poseer para eliminar autogestiones toda índole que puedan desviar al juzgador del cumplimiento de sus deberes.

De acuerdo con el principio democrático, de que la soberanía reside en el pueblo, los ciudadanos tienen derecho de elegir a las personas que han de desempeñar los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sobre esta base es indudable que también los jueces deberían ser elegidos por el pueblo.

Actualmente es difícil resolver el problema de designación de las personas que han de ingresar a la justicia, pero en la doctrina existen diversos sistemas para la designación de los jueces, de los cuales es necesario escoger entre ellos el más convincente para el nombramiento de los mismos.

La elección popular es un sistema que se ocupa de designar a los jueces, como sucede en los Estados Unidos de Norteamérica se elige de esta forma a los magistrados de las más elevadas categorías.

Gómez Lara le llama a este sistema de nombramiento por elección o sufragio popular, "mismo que tiene antecedentes en la vida jurídico-política y se encuentra vigente en algunos estados de los Estados Unidos de América en el que los ciudadanos en una votación directa elijan a los jueces; se critica este sistema por los mismos que lo llevan a cabo, en el sentido de que el juez no debe estar ligado en ninguna forma con la militancia política, ya que esto implica que el elegido se vea en una situación comprometedoras con los que lo apoyaron, consecuencia de esto, hará que el juez pierda su imparcialidad, por tal razón se debe evitar toda relación que pueda tener el juez con la política".<sup>21</sup>

Otros autores lo consideran como una consecuencia del régimen democrático, por lo tanto el pueblo debe elegir por lo menos , a los

---

<sup>21</sup> Gómez Lara, Cipriano; *Teoría General del Proceso*; Textos Universitarios, UNAM, México, 1979, p.189.

miembros de los tribunales superiores jerárquicamente, y éstos a su vez a los de los tribunales inferiores. Se le han hecho las objeciones siguientes a este sistema: "a) que la lucha electoral con el fin de hacer triunfar la nominación de determinado candidato de un partido origina compromisos políticos, como los que frecuentemente contrae cualquier candidato con su partido y son sus electores, por lo cual esta circunstancia resta independientemente a sus decisiones; b) que el juez puede verse envuelto en intereses políticos, convirtiéndose así en un instrumento de partidos".<sup>22</sup>

El sistema de nombramiento de los Jueces por el Poder Ejecutivo se caracteriza por los regímenes dictatoriales y absolutistas. Esto es criticado porque los titulares de los órganos judiciales suelen ser menos independientes y autónomos, si han sido nombrados por los órganos del ejecutivo, sin embargo es de menor importancia quien hace la designación, que como se haga dicha designación, porque lo que pueda dar una mayor independencia al titular del órgano judicial, es el sistema de designación más que la autoridad competente para hacer ésta por lo que Gómez Lara no comparte la idea de un sistema de designación por el ejecutivo y quizá por ello tampoco la existencia de ministerios o secretarías de justicia en la organización jurídica política de los países; en México, no existe la secretaría o ministerio de justicia, porque tal entidad gubernamental, subordinaría en absoluto al poder judicial.

---

<sup>22</sup> Cuenca, Humberto; **Derecho Procesal Civil**; Tomo I, Editorial de la Biblioteca de Caracas, Caracas, Venezuela, 1969. p.93.

Por otra parte Humberto Cuenca afirma que es el sistema menos democrático y el más extendido en América, en Estados Unidos y Argentina, el Poder Judicial es designado por el Ejecutivo pero posteriormente es necesaria la aprobación de la Cámara del Senado; en otros países se requiere de la aprobación legislativa, sin embargo, se critica este sistema principalmente en cuanto a le quita el poder judicial toda autonomía de independencia, pues los jueces, casi siempre se eligen no por capaces que éstos sean, sino por la mayor influencia política que éstos tengan, ya que cada gobierno entrante llega ya acompañado de su respectivo equipo judicial.<sup>23</sup>

Flores García, opina que la designación de los jueces por el poder ejecutivo, debe realizarse mediante un concurso de antecedentes y aptitudes, ante una comisión integrada por miembros del Tribunal Superior y de representantes de los colegios de Abogados y Procuradores; estos profesionales no deben ser excluidos porque son los que principalmente sufren las consecuencias de un mal nombramiento.

“En el nombramiento por el poder ejecutivo se ve gravemente comprometida la garantía de independencia judicial, cuando la designación del funcionario obedece a motivos políticos, pues es de esperarse la natural y humana reacción del funcionario judicial, quien de alguna forma tendría que agradecer a quien lo designó y que en algunos

---

<sup>23</sup> Ibidem p.95.

países como México, tendría también facultades para destruirlo, dada su influencia política".<sup>24</sup>

Por lo tanto: "...mientras que del Presidente de la República dependan los nombramientos y la permanencia en la función judicial de los Ministros de la Suprema Corte y de los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal forzosamente la administración de justicia sufrirá una influencia política en juego, de las relaciones personales y de la voluntad más o menos caprichosa del Primer Magistrado de la República, todo lo cual ha influido para que ocupen los puestos más culminantes del poder judicial, personas que no merecen semejante honor, y entre las cuales han figurado, incluso, los que carecían del título de abogado o se desprestigiaron, ya sea por su ignorancia o por su codicia. En todo caso, será difícil que dependiendo su permanencia en los altos puestos que ocupan el poder omnipotente del Primer Magistrado de la República, tengan el valor civil necesario para no obedecer sus órdenes o sugerencias más o menos disimuladas".<sup>25</sup>

De esta manera, la corrupción de los jueces depende de diferentes razones, pero una en particular está basada sobre la selección correcta del Presidente de la Corte y de los ministros que el Presidente hace. La

---

<sup>24</sup> Flores García, Fernando; **Implantación de la Carrera Judicial en México**; tomo X, Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, Ene-dic., México 1960. p.364.

<sup>25</sup> Pallares, Eduardo; **Derecho Procesal Civil**; Porrúa, México, 1989. p.325-326.

totalidad del sistema de justicia confía altamente en que el arbitrio del Presidente para nombrar jueces. El proceso de ratificación en el congreso es secundario cuando sólo hay un candidato con el apoyo del Presidente, especialmente cuando la ratificación es hecha por el senado, en que la posición prácticamente no existe y el partido oficial avala automáticamente a los candidatos presidenciales. La desorganización y corrupción empiezan cuando el Presidente de la Corte y los ministros son nombrados por motivaciones políticas, desafortunadamente, este caso es frecuente en la estructura de la Suprema Corte. Muchos de los ministros que fungieron hasta el 1°. De enero de 1995 en el más alto tribunal de la nación fueron nombrados de este modo.

En esta perspectiva, encontramos al máximo tribunal formado por funcionarios del PRI (Irma Cué Sarquis) y antiguos procuradores generales (Victoria Adato Green y Diego Valdés Ríos), pero la práctica más común es que encontremos a políticos en tránsito, cuando ellos pueden obtener otra posición política o electoral en su carrera. Podemos mencionar a Jorge Carpizo (anterior Secretario de gobernación de la administración de Salinas), Salvador Rocha Díaz (senador) y Trinidad Lanz Cárdenas (senador).

### 3.3 LA FUNCION DEL JUEZ.

Etimológicamente la palabra juez se deriva de la expresión latina *iudex* de *judicare* que significa juzgar. "Juez es el que posee autoridad

para tramitar, juzgar, sentenciar y ejecutar el fallo de un pleito o causa, persona u organismo nombrado para resolver una duda o un conflicto”<sup>26</sup>. De lo que se deduce que el juez es quien decide, no interpretando a su arbitrio una resolución, sino interpretando la ley, a la controversia suscitada.

“El juzgador es el tercero imparcial instituido por el Estado para decidir jurisdiccionalmente y por consiguiente, con imperatividad un litigio entre partes”.<sup>27</sup>

Juez es la persona constituida con la autoridad pública para administrar justicia, a lo que ejerce jurisdicción con arreglo a las leyes, conociendo y dirigiendo el procedimiento de las causas civiles y criminales y dictando sobre ellas las sentencias que crea justas. El juez es un vindicador del derecho, es decir el que declara, aplica o dicta el derecho o pronuncia lo que es recto o lo que es justo, y es la persona que concentra en sí al poder supremo de administrar justicia y de gobernar y regir el Estado.

---

<sup>26</sup> Cabanellas, Guillermo; **Diccionario de Derecho Usual**; editores- Libreros; Buenos Aires, 1972. p.445.

<sup>27</sup> Alcalá Zamora y Castillo, Niceto; **Estudios de teoría General e Historia del Proceso**; UNAM, México, 1974. p.32.

Juez es el que está revestido de la potestad de administrar justicia a los particulares, o sea de aplicar las leyes en los juicios civiles o en los criminales o así en unos como en otros.

El juez tiene ciertos deberes que cumplir en desempeño de sus funciones, ya que sus actividades están regladas por un conjunto de principios que establecen sus deberes y facultades, con el objeto de asegurar el correcto desempeño de su cargo y conducir los procesos ante el acusado hasta la conclusión jurídica, proporcionando a los litigantes la garantía de una sentencia justa.

Dentro de los deberes que el juzgador tiene en México, es el de potestar, ante su superior jerárquico, guardar la Constitución General de la república y las leyes expedidas sujetas a ella, este deber lo impone el artículo 128 constitucional, que establece: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, presentará la protesta de guardar la Constitución y la leyes que de ella emanen".<sup>28</sup>

Los sacerdotes del derecho son los jueces decía Cicerón, porque a ellos incumbe administrar justicia. Se requiere que satisfagan requisitos físicos, intelectuales, morales y jurídicos para poder desempeñar tan augusta función. Desde el punto de vista físico se fijan edades límites dentro de las cuales se presume la plena lucidez mental; y se exige la

---

<sup>28</sup> Gamiz Parral, Máximo: op. cit. p.209.

ausencia de padecimientos que redunden en perjuicio de la salud. Desde el punto de vista intelectual, se necesita que sean profesionales del derecho, con título legalmente reconocido y con experiencia profesional, que fluctúa según la naturaleza del cargo. Desde el punto de vista moral, deben gozar de buena reputación, y desde el punto de vista jurídico, deben estar vinculados al Estado en cuyo nombre actúan por la ciudadanía y no deben haber sido condenados por los delitos infamantes".<sup>29</sup>

Al hablar de los buenos jueces y de los buenos fallos judiciales se habla de los que saben encontrar dentro de los preceptos del derecho positivo o en los principios generales del derecho (cuando hay alguna laguna de la ley), una solución que sea justa para las controversias que ante ellos se realizan, por lo tanto es de gran importancia el tener buenos jueces competentes y honorables para poder llegar a resultados más justos que tener buenas leyes pero cuya aplicación esté en manos de jueces que carezcan de las características que deba poseer un buen juzgador.

La actividad de los jueces se dirige, necesariamente a dos objetivos: examen de la norma como voluntad abstracta de la ley (cuestión de derecho), y examen de los hechos que hacen se convierta en concreta la voluntad de la ley (cuestión de hecho).

---

<sup>29</sup> Becerra Bautista, José; **El Proceso Civil en México**; Porrúa, México, 1980. p.11.

El juez que es rigurosamente fiel a las leyes lógicamente aporta al ciudadano una mayor seguridad y garantía al desempeñar sus funciones.

Como titular de la función jurisdiccional: el juez debe tener en proceso una actitud estática, esperando sin importancia y sin curiosidad que otro le venga a buscar y le someta los problemas que ha de resolver.

La inercia es para el juez garantía de equilibrio, esto es, de imparcialidad; actuar significaría tomar un partido: debe tener el valor de ejercitar la función de juzgar, que es casi divina, aunque sienta dentro de sí todas las debilidades y acaso todas las bajezas del hombre; debe tener el dominio de reducir a silencio una voz inquieta que le pregunta lo que habría hecho su fragilidad humana si se hubiese encontrado en las mismas condiciones del justiciable; debe estar tan seguro de su deber, que olvide cada vez que pronuncia una sentencia, la amonestación eterna que le viene de la Montaña: No juzgar".<sup>30</sup>

Los jueces, en el desempeño de sus funciones, debe guardar la más estricta imparcialidad en el debate... mantener a las partes en sus derechos comunes o cada una en los que le sean privativos, es base

---

<sup>30</sup> Calamandrei, Piero; *Elogio de los Jueces Escrito por un Abogado*; Góngora, Madrid, 1936. p.32.

indispensable para sostener el equilibrio procesal, que se rompería en caso de que el juez incurriera en desigualdades y preferencias".<sup>31</sup>

Por lo tanto el juzgador como titular de la función jurisdiccional es un funcionario público investido de autoridad y que ejercita a nombre del Estado dicha función, su misión fundamental es resolver a través de la sentencia la controversia que le ha sido planteada, situándose sobre los sujetos en conflicto, y unido a los elementos que le proporciona el juicio y después de analizados con meditación para conocer la verdad y así poder aplicar el derecho con toda justicia en el proceso.

La principal misión del juez es administrar justicia, misma que le ha impuesto el Estado, por ello, debe resolver siempre la controversia planteada ante él, ya sea condenado o absolviendo al demandado, y diciendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate, así el artículo 83 del Código de Procedimientos Civiles del distrito Federal establece: "los jueces y tribunales no podrán, bajo ningún pretexto aplazar, dilatar ni negar la resolución de las actuaciones que hayan sido discutidas en el pleito".<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Cuenca, Humberto; **Derecho Procesal Civil; Tomo 1, Biblioteca de Caracas, Caracas, Venezuela, 1969. p.74, 75.**

<sup>32</sup> **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; Delma, México, 1994. p.22.**

Este deber que tiene el juez se encuentra establecido principalmente en la constitución General de la República, que en su artículo 17 dice: "...toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial..." es decir, se refiere esta parte del artículo, a la imposibilidad que tiene la autoridad judicial de redactar o entorpecer la función de administración de justicia.

Por lo tanto la administración de justicia no puede quedar en manos de los particulares sino que se halla confiada al Estado por medio del órgano jurisdiccional, pues los gobiernos no son los creadores del derecho y la justicia, que son valores anteriores y superiores a ellos, sino sus intérpretes y guardianes, ello exige que las personas encargadas de aplicar la justicia, es decir, los jueces sean independientes de los partidos políticos y de las demás presiones de la autoridad.

La misión del juez es administrar justicia, esto significa cuidar los intereses ajenos por lo tanto los fallos que dicte el juzgador deben estar fundados en la constitución y en leyes secundarias que de ella emanen y cuando ello le sea permitido en su prudente arbitrio, para tal efecto debe ser razonablemente justo, es decir velar por el cumplimiento exacto de la tarea que se le ha encomendado porque ésta es una función vital de toda sociedad.

# **CAPITULO IV**

## **LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA (1995-1996)**

### **4.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1995-2000)**

En materia de procuración e impartición de justicia, la nueva administración encabezada por el presidente Ernesto Zedillo, expresó en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, lo siguiente:

"...durante los últimos años los mexicanos han sido testigos de profundas transformaciones en el sistema jurídico, existe consenso en que todas estas transformaciones no han sido suficientes para garantizar el pleno acceso a la justicia de grandes sectores sociales, ni tampoco para frenar la creciente inseguridad pública que la sociedad enfrentó diariamente en la vida cotidiana.

A ello se aúna la percepción de que el sistema de justicia, y muy particularmente el sistema de justicia penal, atraviesa actualmente por una crisis de credibilidad, derivada de un sentimiento colectivo de que existe impunidad para algunos y de que el sistema no responde eficientemente a la protección de los bienes jurídicos que son indispensables para el

normal desarrollo de la vida colectiva, lo que tiene a debilitar la confianza en las instituciones encargadas de la procuración y administración de justicia y la seguridad pública. En esa virtud se coincide en la necesidad de fortalecer el sistema de justicia, bajo el prisma de que su credibilidad depende de su capacidad de respuesta y eficacia".<sup>33</sup>

#### **a) Crimen Organizado**

"Paralelamente a este proceso, el Estado mexicano ha visto surgir el fenómeno de una delincuencia cada vez más organizada, que no sólo afecta a los miembros de la colectividad, sino que también tiende a socavar la integridad de las instituciones, con el grave riesgo que ello implica para la seguridad de la Nación".<sup>34</sup>

#### **b) Procuración de justicia**

"En materia de procuración de justicia penal, los ciudadanos han podido observar cómo muchos de los atentados más graves contra el Estado de Derecho, se deben a la impunidad que genera una deficiente acción persecutora de los delitos, en un ambiente de creciente inseguridad.

---

<sup>33</sup> Cfr. Poder Ejecutivo Federal; Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000; México, 1995, pp.19-22.

<sup>34</sup> Ibidem, p.29.

El fenómeno se agrava cuando se palpa que la impunidad, no es sólo producto de rezagos estructurales, de normas inadecuadas o de la deficiente capacitación del personal, sino de la misma convivencia entre los delincuentes y las autoridades que tienen el propósito de combatirlos.

Por ello, la corrupción en el sector público, particularmente en los órganos encargados de perseguir los delitos, se asume como otra grave afrenta al Estado de Derecho, pues tiende a socavar las bases mismas de la confianza ciudadana en sus instituciones.

El combate a la impunidad y la corrupción, se presenta, en este rubro, como la gran tarea a realizarse por los órganos encargados de la procuración de justicia en materia federal".<sup>35</sup>

### **c) Impartición de justicia**

"Por lo que respecta a la impartición de justicia, no siempre contamos con un sistema que corresponda a los reclamos sociales. Algunos órganos jurisdiccionales dictan fallos con ignorancia o parcialidad, o desarrollan con lentitud los procedimientos, en buena medida, porque en ocasiones no existen los mecanismos jurídicos que permitan a los particulares combatir tales proceder, o bien porque los

---

<sup>35</sup> Ibidem, pp.30-31.

propios Tribunales carecen de los elementos materiales y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones.

La existencia de algunas normas y prácticas viciadas, obstaculizan el acceso a la justicia de un gran número de mexicanos, quienes se ven envueltos en procedimientos de gran complejidad y dificultad. Por esta razón, en el futuro deberán desalentarse juicios notoriamente improcedentes y costosos para toda la sociedad o que impidan la adecuada ejecución de las sentencias dictadas".<sup>36</sup>

#### **d) Inseguridad jurídica**

"Por otra parte, la incertidumbre que generan muchas normas inadecuadas, constituye un problema que afecta el desarrollo del país y el sano desenvolvimiento de las relaciones jurídicas entre los particulares. Así, se realizan diversas transacciones al amparo de normas que, por el transcurso del tiempo, resultan inadecuadas para satisfacer las necesidades actuales, originando falta de claridad y transparencia en las relaciones jurídicas u obligando a subsanar tales deficiencias mediante instrumentos privados complejos, poco accesibles para un gran número de personas y que no ofrecen garantías suficientes a las partes.

---

<sup>36</sup> Ibidem, p.35.

Los problemas en el funcionamiento del sistema de justicia han impedido que la ley se aplique en todos los casos de manera transparente y oportuna, lo cual muchas veces posterga el cumplimiento de las obligaciones y de las prestaciones derivadas de los actos jurídicos, y da ocasión para evadir o aplazar en términos inaceptables el cumplimiento de deberes legales con grave perjuicio a las partes.

En el ámbito administrativo todavía algunas regulaciones que, con un alto costo para el Gobierno, exigen a los particulares numerosos requisitos y trámites, que podrían evitarse mediante una adecuada planeación que elimine aquellos que resulten obsoletos o innecesarios, a la vez que se reducen los amplios márgenes decisorios de que aún gozan algunas autoridades administrativas, pues ello sólo genera incertidumbre e implica retrasos y altos costos para las actividades productivas.

Coexisten a la vez antiguos problemas de inseguridad en la tenencia de la tierra tanto en el medio rural como en el urbano, derivados, entre otras cosas, de la existencia de expedientes de reparto pendientes de resolver, la falta de procesos adecuados para la regularización de la tenencia de la tierra, la carencia de certificados de derechos ejidales y títulos de propiedad, y el mal funcionamiento de los sistemas de registro de derechos agrarios y de propiedad.

Como un primer paso para la transformación del sistema de justicia, se emprendió una profunda reforma del Poder Judicial Federal, bajo la

idea de que el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de los tribunales, garantiza en última instancia la vigencia del propio Estado de Derecho, al ser estos los órganos encargados de interpretar y aplicar las normas, determinar su violación y, en su caso, sancionar a quienes las infringen.

El Plan Nacional de Desarrollo destaca cómo a este propósito sirvió, la iniciativa presentada en diciembre de 1994 y que fue enriquecida y aprobada por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Con ella se reforman diversas disposiciones constitucionales que modificaron la integración de la suprema Corte de Justicia de la Nación y establecieron nuevos mecanismos para la designación de sus integrantes, además de limitar la duración de sus miembros en el ejercicio del cargo para propiciar la renovación de criterios. Asimismo, se dotó a la Suprema Corte de nuevas y trascendentes competencias que habrán de constituir la en un auténtico tribunal constitucional y se creó el consejo de la Judicatura, como un órgano especializado para que la administración del Poder Judicial de la Federación sea eficiente y autónoma; además de sentar las bases para extender y consolidar la reforma del sistema de impartición de justicia en las entidades federativas.

Por otra parte, las reformas constitucionales incorporaron cambios para mejorar la procuración de justicia y la seguridad pública. Así, se estableció como requisito de designación del Procurador General de la República que apruebe su nombramiento la Cámara de Senadores; se

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

instauró la posibilidad de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal y se establecieron los principios generales para la creación de un sistema nacional de seguridad pública.

Con las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se inició una etapa de renovación integral del Estado de Derecho, tal como la sociedad mexicana lo reclama; sin embargo, esas reformas sólo fueron un primer paso para alcanzar su transformación".<sup>37</sup>

#### **4.2 PROGRAMA NACIONAL DE PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA (1995-2000)**

Dentro del marco del sistema nacional de planeación democrática y conforme a las directrices del Plan Nacional de desarrollo, el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000 establece las prioridades, estrategias y políticas específicas, que permitirán alcanzar los siguientes objetivos generales:

1. "Lograr que el sistema de procuración e impartición de justicia en materia federal, alcance niveles óptimos de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que le otorga la ley, como único camino para abatir la impunidad, restablecer la confianza ciudadana en las instituciones

---

<sup>37</sup> Ibidem, pp.36-38.

públicas y mantener la vigencia del orden jurídico, entendido como una condición fundamental para la convivencia humana en la comunidad.

2. Generar las condiciones legales, institucionales y administrativas que permitan la transformación del sistema de procuración e impartición de la justicia federal, fortaleciendo su autonomía, independencia y profesionalización. De acuerdo con las características de los órganos jurisdiccionales federales, laborales, administrativos y agrarios, deberán promoverse las modificaciones que resulten necesarios para lograr una mayor eficiencia en su administración y una mejor calidad en el desempeño de la función jurisdiccional.
3. Crear el marco normativo, legal, reglamentario, sustantivo y procesal, que permita regular de mejor manera los conflictos y relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados y los particulares entre sí, y que además haga posible sancionar pronta y oportunamente a los transgresores de la ley.
4. Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de bienes y las transformaciones de los particulares, que permita promover la inversión productiva, propiciar su sano desarrollo y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de los particulares.

5. Dentro del marco del sistema Nacional de Seguridad Pública, crear las bases legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético, para que el Ministerio Público y la Policía Judicial Federal, contribuyan eficazmente a la debida protección de la integridad física y patrimonial de los ciudadanos.
6. Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.
7. Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.
8. Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.

9. Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabo alguno en la aplicación de la ley<sup>38</sup>.

Por otro lado, entre las prioridades, estrategias y políticas, específicas para las instituciones que participan en este programa, debe resaltarse la de la Procuraduría General de la República; en la cual se establecen ocho grandes grupos de acciones prioritarias.

**Lucha contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado**, que entre otras, se integra por el siguiente grupo de acciones:

1. Reorientación de la política de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado para comprenderlo y atenderlo de manera integral.
2. Diseño de una ley contra la delincuencia organizada.
3. Mejoramiento de la coordinación interinstitucional.
4. Fortalecimiento de la cooperación internacional.
5. Fomento de la participación comunitaria.
6. Desarrollo de un sistema de información integral y confiable.
7. Fortalecimiento de los programas de erradicación de cultivos ilícitos.
8. Fortalecimiento de los programas de intercepción en terminales aéreas y puertos marítimos.
9. Intensificación de los programas de intercepción en terminales aéreas y puertos marítimos.

---

<sup>38</sup> Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000; Poder Ejecutivo Federal, México, 1996, pp.23-24.

10. Redefinición del programa "Puntos de Revisión Carreteros" (PRECOS).
11. Diseño de un programa de lucha contra el lavado dinero proveniente del crimen organizado.
12. Revisión y actualización de la legislación en materia de lavado de dinero.
13. Atención especial al crimen organizado relacionado con el narcotráfico.
14. Atención al tráfico de precursores químicos.
15. Atención al problema de farmacodependientes y consumidores ocasionales.

**Abatimiento de Rezagos, que comprenderá:**

1. Intensificación del programa de cumplimiento de mandamientos judiciales.
2. Abatimiento de la reserva en averiguaciones previas.
3. Simplificación de trámites.
4. Mayor coordinación de las áreas responsables.

**Agilización de los Procedimientos Penales, que implicará:**

1. Desburocratización administrativa (simplificación administrativa).
2. Observancia estricta de los plazos en averiguación previa y procesos.
3. Establecimiento de mecanismos ágiles de comunicación y coordinación entre las áreas centrales y las delegaciones.

4. Implementar criterios adecuados para la interposición de recursos, evitando los innecesarios.
5. Vigilar la observancia de la legalidad y mayor oportunidad en materia de aseguramiento de bienes.
6. Atender con eficiencia y claridad los casos de sobreseimiento del proceso o de libertad del procesado anteriores a la sentencia.
7. Fortalecer el programa de seguimiento y control en la integración de las averiguaciones previas y en el desarrollo de los procesos.
8. Simplificar la rendición de informes previos y justificados en los juicios de amparo.

**Fortalecimiento del Ministerio Público Federal, que específicamente comprende:**

1. Interiorización de la misión y visión institucional.
2. Profesionalización y especialización del Ministerio Público Federal.
3. Establecimiento de sistemas acordes a las exigencias de cada área sustantiva.
4. Optimización del desempeño de la función.
5. Fomento de la vocación y mística de servicio.
6. Mayor observancia de la constitucionalidad y legalidad y, consecuentemente, mejor tutela de los derechos fundamentales de la comunidad y defensa de los intereses de la sociedad.
7. Mecanismos que generalicen la calidad de la intervención del Ministerio Público en los procesos.

**Profesionalización, Dignificación y Moralización de la Policía Judicial Federal, que conlleva entre otras a las siguientes acciones:**

1. Desarrollo del servicio civil de carrera de la policía Judicial Federal.
2. Establecimiento de sistemas adecuados de selección según perfiles previamente establecidos.
3. Especialización según exigencias de la Institución.
4. Desarrollar el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del servicio policial.
5. Modernización de la Policía Judicial Federal.
6. Desarrollo de procedimientos y métodos especializados de investigación policial.
7. Establecimiento de un Código de conducta Ética y Fortalecimiento de la Mística Institucional.

**Fortalecimiento de los Servicios Periciales, que comprenderá:**

1. Elevación de la calidad profesional, institucional y de responsabilidad de los servicios periciales.
2. Modernización del laboratorio de criminalística.
3. Regionalización de los servicios periciales para auxiliar más oportunamente al Ministerio Público
4. Mayor presencia de servicios periciales en los procesos.

**Fortalecimiento de Programas de Supervisión y Vigilancia de la Gestión Institucional, que entre otras acciones implica:**

1. Verificación del cumplimiento de los programas, objetivos y metas institucionales.
2. Evaluación de sistemas de control e información.
3. Evaluación de las actividades desarrolladas en materia de aseguramiento, recepción, custodia y destino final de bienes asegurados.
4. Seguimiento de programas de simplificación administrativa.
5. Implantación de programas más eficientes de auditoría y supervisión.
6. Verificación y evaluación de programas de abatimiento de regazos.
7. Supervisión y evaluación de las acciones de desconcentración y descentralización de funciones.
8. Verificación y evaluación de los programas de fomento y protección de los derechos humanos, particularmente de los grupos vulnerables y víctimas del delito.
9. Supervisión y evaluación de los aspectos técnico-jurídicos en el desempeño de la función de las áreas sustantivas.
10. Supervisión y evaluación de las acciones de reestructuración orgánica y funcional de la Institución, así como del uso de los recursos asignados.
11. Fortalecimiento del programa de quejas y denuncias.

**Prevención del Delito, que habrá de comprender:**

1. Promoción de convenios entre el Gobierno Federal y los de los Estados y Municipios, para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de conductas delictivas.
2. Impulso de campañas de comunicación social que orienten a la población en materia de medidas preventivas y difundan sus derechos en caso de ser víctimas de un delito.
3. Establecimiento de programas de participación ciudadana en la prevención del delito, así como canales confiables para que la población denuncie oportunamente la comisión de actos ilícitos.

#### **4.3 REFORMAS A LA SUPREMA CORTE**

Como fue señalado con anterioridad, en los primeros meses de gobierno del presidente Ernesto Zedillo se efectuaron importantes reformas al sistema de justicia en México, una de ellas fue sin duda la relacionada con la Suprema Corte de Justicia en donde la elección de los ministros estarán sujetos a la aprobación ya no sólo del ejecutivo federal, sino también de la Cámara de Senadores la cual tendrá que votar con las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, de la terna que esté a consideración. Sin embargo, como se mencionó el proceso de ratificación en el Congreso es secundario cuando existen varios candidatos apoyados por el presidente, especialmente cuando la ratificación es respaldada por el partido oficial, ya que es sabido que en México la oposición prácticamente no existe.

#### **4.4. EL CONSEJO FEDERAL DE LA JUDICATURA**

En diciembre de 1994 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa que, ampliamente enriquecida en el Senado, como cámara de origen, dio lugar a que el poder revisor de la constitución aprobara la reforma Constitucional que establece nuevas bases para el Poder Judicial Federal, así como para otras importantes instituciones de nuestro sistema de Justicia.

La reforma fortalece al Poder Judicial Federal, al diferenciar las funciones sustantivas de las administrativas de los órganos judiciales. Así, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal –que tantos esfuerzos distraían de la tarea primordial de impartir justicia- se encargan a un órgano de nueva creación. El consejo de la Judicatura Federal.

Ello permite que el juzgador concentre todos sus esfuerzos en la difícil tarea de impartir justicia, al mismo tiempo, contar con un órgano cuya responsabilidad exclusiva es el permanente mejoramiento de la administración de tribunales y juzgados .

El nuevo régimen de facultades de la Suprema Corte de Justicia – ahora sin la carga de la administración del Poder Judicial Federal- permitió su recomposición con objeto de que esté en posibilidades de

tomar decisiones con mayor agilidad y, de esta manera, responder a las necesidades que un país tan dinámico como el nuestro demanda.

La reforma reafirmó la independencia del juzgador frente a cualquier injerencia ajena a la función judicial, para lo cual se modificaron sustancialmente los requisitos para ser ministros. Estos se hicieron más rigurosos para garantizar calidad profesional y vocación judicial necesarias para el cabal cumplimiento de esta alta responsabilidad.

Además, ahora se exige para la designación de los ministros la comparecencia previa de candidatos, así como el voto calificado de la Cámara de senadores.

En el mismo sentido no pueden ser ministros quienes hayan desempeñado –durante el año previo a la designación– un alto cargo en la administración pública federal, o bien puestos federales de elección popular. Complementa a estos impedimentos la prohibición para ministros de ocupar dichos cargos y puestos dentro de los dos años siguientes a su retiro. Con ello se evitan designaciones de carácter político que afectarían sensiblemente a la Corte.

De gran relevancia es el ordenamiento constitucional conforme al cual expresamente se dispone que los ministros tendrán derecho a un haber de retiro. Sin duda, este derecho refuerza la independencia en el ejercicio de sus encargos.

La excelencia y permanencia de los servidores públicos del Poder Judicial Federal son también factores determinantes para la independencia de dicho poder. Por ello la reforma dio gran importancia al desarrollo de una carrera judicial, entendida como un sistema imparcial de nombramientos, adscripciones, superación, promoción y remoción de jueces y magistrados.

Asimismo, se elevó a rango constitucional el principio de autonomía presupuestaria del Poder Judicial, al disponer expresamente que éste elaborara su propio proyecto de presupuesto para ser incorporado al presupuesto de egresos de la federación que se somete a aprobación de la Cámara de diputados del congreso de la Unión.

## **CAPITULO V**

### **LOS DESFIOS EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL PERIODO (1988-1996)**

En los capítulos anteriores se dejó plasmado el funcionamiento, composición, alcance y jurisdicción de los órganos encargados de ejercer la administración de Justicia en México. Sin embargo, los cambios y desafíos de la administración de justicia en México en el periodo 1988-1996, al igual que la crisis y realidades que afronta actualmente la procuración de Justicia, son aspectos que se han dejado al final del presente trabajo de tesis, ya que así se demostrará que la problemática actual por la que atraviesa el Estado de Derecho y la Administración de Justicia, es consecuencia de la ineficiencia de los órganos encargados de ejecutarla, por lo que es conveniente identificar criterios sólidos que permitan mejorar la legislación en la materia a través de expertos en abogacía, para dejar atrás el retraso excesivo en los asuntos judiciales que agobian en la mayoría de las veces los procesos de tipo penal y civil; que interfieren directamente con la búsqueda de mejores niveles de bienestar social y seguridad pública.

## **5.1. CRISIS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

La crisis de la administración de justicia implica el análisis crítico del conjunto de elementos humanos y factores jurídico-materiales que inciden en ella.

El artículo 17 constitucional establece, que "ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho", señalado además que "los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales.

Tal precepto constitucional, vigente desde 1917, similar al artículo 17 de la Carta de 1857, resume la aspiración que al respecto ha preocupado al pueblo y al gobierno mexicanos desde hace más de un siglo, pero que a la fecha pese a los esfuerzos gubernamentales, no ha alcanzado su vigencia plena por causas atribuibles fundamentalmente a quienes tienen precisamente la encomienda de administrar justicia.

Mucho se ha hablado, publicado y escrito en relación al mejoramiento del sistema jurisdiccional; de la dignificación del poder judicial, de la simplificación administrativa relativa a la impartición de justicia; de la creación y reestructuración de tribunales para descentralizar ese servicio; del incremento de partidas presupuestales para elevar las

condiciones materiales y facilitar que su funcionamiento sea más acorde con los tiempos actuales; del aumento de personal y mejores remuneraciones al mismo para agilizar los procedimientos y abatir los rezagos; de la adquisición de modernos equipos que coadyuven en estas tareas; de reformas legislativas para reestructurar las competencias de los tribunales a fin de delegar mayores atribuciones entre las diferentes jerarquías y distribuir en forma más adecuada las cargas de trabajo; de procedimientos selectivos y de centros de capacitación y adiestramiento para el personal relacionado con esa actividad; en fin, de un gran número de medidas facilidades y apoyos tendientes a que la administración de justicia adquiera mayor independencia, autonomía e imagen, a efecto de que el derecho alcance, mediante su recta y expedita aplicación, el elevado propósito de mantener la paz y el orden social.

A pesar de lo anterior, los avances, que ciertamente se han presentado, son muy relativos: constantemente los distintos medios de difusión, las diversas organizaciones políticas, los colegios de profesionistas y el público en general hacen referencia a casos de corrupción, negligencia e incapacidad de funcionarios al servicio de la justicia, del rezago de innumerables juicios, de miles de órdenes de aprehensión aún no ejecutadas por las policías judiciales estatales y federales, de cientos de casos de detenciones arbitrarias e injustificadas, de varios crímenes políticos no esclarecidos como el caso Colosio, Cardenal Posadas, Francisco Ruiz Massieu, el del Magistrado Polo

Uscanga Abraham, el más sonado dentro de la Administración del presidente Ernesto Zedillo, de delincuentes plenamente identificados que exhiben con cinismo su indebida libertad, y de numerosos inocentes en las cárceles.

Ante tales imputaciones, que indiscutiblemente opacan la imagen de los funcionarios y empleados al servicio de la justicia, éstos poco hacen por aclararlas. Aislados son los casos en que se acredita lo injustificado de los mismos. Con tibieza defienden su prestigio; generalmente niegan información al respecto argumentando el carácter de reserva inherente a sus resoluciones o el sigilo para no entorpecer las investigaciones; y ante la multiplicación de esos casos tienden a generalizarse los rumores, las especulaciones y la desconfianza que cual si fuera avalancha se revierte en su contra, arrasando su deseada imagen y pretendido prestigio y dejando tras de sí una estela con tintes de injusticia y una aspiración permanente de la población: el anhelo de justicia.

Por razones obvias no es que la opinión pública reclame a los servidores de la administración de justicia los nombres de los delincuentes en contra de los cuales se hayan girado órdenes de aprehensión, ni de los embargos o aseguramientos de bienes para garantizar obligaciones que habrán de practicarse. Lo que se exige es que dichos servidores informen y justifiquen ante la ciudadanía el correcto desempeño de sus respectivos cargos; que demuestren categórica y cotidianamente con resultados, su

auténtica vocación por la justicia; que con su probidad y esfuerzo la dignifiquen; que tomen conciencia de que la dignidad e independencia de una función no se pide ni se otorga: se conquista.

La modernización de la administración de justicia implica modificar la formación, la operación y la conducta en los órganos encargados de procurarla e impartirla y superar la calidad profesional de sus servidores; de lo contrario, por más reformas legislativas que se hagan al efecto, sus objetivos difícilmente registrarán avances en la práctica.

## 5.2 EVOLUCION DE LA CRIMINALIDAD

"Los mexicanos viven cotidianamente con el temor de ser la próxima víctima de alguno de los mas de 3,500 delitos que en promedio, por día, se denuncian ante las 32 procuradurías de justicia estatales y la General de la República de México. Se exige en todos los foros en cualquier oportunidad, a cuanta autoridad existe: seguridad, vigilancia, protección a las vidas, familias, bienes y honor de 90 millones de personas amenazadas cada minuto por una delincuencia en aumento cada vez mejor organizada equipada armada y violenta"<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Zavaleta Góngora, Ernesto; "El País sin Seguridad y a Merced de la Delincuencia", en *Epoca*, México 8 de Abril de 1995 p. 16

Combatir la inseguridad y abatir la delincuencia, son demandas cuya respuesta inmediata es prioridad para el gobierno del Dr. Ernesto Zedillo, ya que en su campaña presidencial formulo promesas (Ya hechas costumbre durante años y años) en donde asumió la responsabilidad de procurar justicia renglón en que el Estado no ha cumplido adecuadamente su función ni justificado plenamente su existencia.

Las autoridades aceptan que en la lucha contra la delincuencia el gobierno no ha podido frenar la infiltración del hampa en las instituciones de procuración y prevención del delito; el poder económico, de mafias como las del narcotráfico, los secuestradores y ladrones de vehículos y autopartes multiplica 4.2 veces el presupuesto federal de seguridad nacional 23.8 veces por lo asignado al Distrito Federal (D.F.), en la materia y más de mil veces lo presupuestado en justicia y seguridad para varias entidades del país.

El dinero sucio que se reparte a manos llenas ha vulnerado la operación de las más de 2,400 cuerpos policiales del país y de los 260 mil efectivos que las integran, el 60% ha cometido actos de corrupción o algún otro delito, según registros de la Secretaría de Gobernación, lo que agudiza la delincuencia, para cuyo combate sólo hay, en promedio un policía por cada 347 mexicanos.

Para los delincuentes no hay horarios, lo mismo actúan de día que por la noche; en lugares públicos y ocultos; sus ingresos se cuentan en miles de millones de dólares, en el caso del narcotráfico se estima que en un año lavan en México 6 mil millones de dólares-y el robo de vehículos y autopartes-obtienen alrededor de 3 mil millones de dólares anuales-.

Entre narcotraficantes y ladrones de autos "obtuvieron en un año alrededor de \$54 mil 360 millones, es decir 4.2 veces más que los \$12 mil 651 millones asignados para 1995 a la seguridad nacional y la procuración de justicia-incluye a las secretarías de Defensa y Marina así como la Procuraduría General de la República-; 37 veces los \$mil 467 millones destinados al Poder Judicial en este año, y 35.5 veces más que lo invertido en justicia y seguridad pública por la Federación en todo el país durante 1994".<sup>40</sup>

A cambio de arriesgar su vida para proteger al ciudadano en turnos que van de las 8 a las 24 horas -con descansos de 16 a 48 horas, respectivamente, a veces cancelados por emergencias muy comunes-los policías reciben salarios cuyo promedio es inferior a los mil pesos al mes, para la gran mayoría- con un máximo de 3 mil 800 en el caso de los judiciales federales -para hacer frente a las necesidades de hasta tres familias que llegan a integrar.

El armamento de la delincuencia tiene como límite el avance tecnológico alcanzado en los países que producen armas, de los que las trafican. En el sexenio pasado se aseguraron millones de cartuchos útiles y 29 mil 708 armas desde pistolas, granadas y fusiles AK-47 (Cuernos de Chivo) hasta rifles HK-91 provistos con lanzagranadas, explosivos plásticos y lanzamisiles tierra-tierra y tierra-aire. Frente a las pistolas calibre 9 milímetros y los AK-47 con que cuentan los policías mejor armados, los de la Policía Judicial Federal.

La inseguridad que prevalece en la mayor parte del territorio nacional rebasa la capacidad de los 260 mil efectivos de las policías municipales, preventivas y judiciales estatales, así como la judicial federal, y de caminos, quienes integran los más de 2 mil 400 cuerpos preventivos y persecutorios de México.

En nuestro país hay, en promedio, un policía por cada 347 habitantes, cifra que se incrementa en las grandes urbes como el Distrito Federal; donde la relación es de 244 personas por cada agente del orden.

Sin embargo, tales cifras son sólo en la teoría pues en la práctica ese total de 260 mil efectivos hay que dividirlos entre tres-número de turnos promedio con los que funcionan las corporaciones del país-; así, la

relación de policías por habitantes llega a un agente por cada mil 41 mexicanos<sup>41</sup> uno por cada 732 capitalinos.

La mayoría de los policías mexicanos están mal equipados; en municipio de Michoacán, estado de México, Tlaxcala, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, cuentan como única arma una fuerte rama que ellos mismos acondicionan como tolete; una pistola calibre 38, es la fuerza de un preventivo en el DF; una pistola similar o calibre 45 y una escopeta calibre 12 o un fusil (M-16 o R-15) por pareja para los judiciales del DF, Michoacán, BC y otras entidades.

En el mejor de los casos, como es en la Policía Judicial Federal- donde el 30 por ciento de sus 4 mil elementos no tienen arma de cargo, tienen armas cuyo poder es reconocido como inferior a los arsenales con que cuenta el narcotráfico, cuyos integrantes, tienen sus propias armas, en tanto los judiciales federales las entregan al siguiente turno. Su arsenal es una escuadra calibre 9 mm y un rifle R-15 o AK-47.

Los judiciales del DF, Sinaloa, Baja California, y federales intentan subsanar la desventaja con la compra de armas en el mercado negro, arsenales provenientes principalmente de EU-nación donde basta una identificación para comprar legalmente cualquier tipo de armas-, con el

---

<sup>41</sup> González Flores; *Delincuencia incontrolable*; En uno más uno México 3 de Abril de 1995 p. 15

riesgo de ser consignados por sus propios superiores, como lo advirtió el titular de la PJDF, Luis Roberto Gutiérrez.

El 24 de mayo de 1993 en el aeropuerto de Guadalajara Jalisco, los hermanos Arellano Félix y sus cómplices utilizaron en el atentado contra Joaquín El Chapo Guzmán Loera-donde murió el cardenal Juan Jesús Posadas-nueve vehículos-cuatro de estos blindados-, 29 fusiles AK47, dos rifles R-15, uno M-60-las balas de esta arma dejan orificios de hasta 5 centímetros de diámetro en impactos sobre lámina automotriz-, 11 pistolas calibre 10 y 9 mm, 14 bombas lacrimógenas, 13 granadas de fragmentación e incendiarias, 71 cargadores y cinco chalecos antibalas.

A lo anterior se agrega la deficiente, escasa o nula capacitación de los elementos policiacos para enfrentar a la delincuencia. La dependencia que con mayor rigor atiende este renglón es la PGR, la cual impartió el año pasado 51 cursos en los que participaron mil 815 de los más de 4 mil judiciales federales.

Renglón en el que organizaciones delictivas como el narcotráfico y el robo de autos, también toman ventaja al tener a su servicio equipos completos de abogados y financieros para manejar sus asuntos, o incluso jueces, agentes del ministerio público y policías que los ponen al tanto de las más recientes reformas penales y estrategias aplicadas en el combate al hampa.

Por otro lado en el Distrito Federal "se denuncia el total de los homicidios, el 85 por ciento de las lesiones, el 60 por ciento de los delitos patrimoniales-robos, asaltos, fraudes, abusos de confianza y robo de vehículos y sólo el 40 por ciento del resto de los ilícitos, como el hurto de autopartes".

En los primeros 110 días de la actual administración , han sido denunciados aproximadamente 45.6 mil ilícitos en el DF y alrededor de 386 mil en todo el país, según estimaciones promedio de las instituciones de procuración de justicia. Con índices de incremento delictivo que van de 18 a 35 por ciento, de acuerdo con cifras comparativas entre 1992 a 1994, de año a año, y los tres primeros meses de 1995.

En promedio de 15 a 20 minutos se habrán cometido en el territorio nacional alrededor de 55 hechos delictivos, más de 30 de estos con violencia pues se denuncian más de dos delitos cada minuto, 1.5 en el Distrito Federal cada 5 minutos-cuidad en la que mueren cada 24 horas un promedio de 8.2 personas en hechos delictivos-.

De acuerdo con los datos obtenidos por las procuradurías estatales, del DF, la PGR, direcciones de seguridad pública, informes de gobierno y la Asamblea Legislativa del DF, sobre índices delictivos, la ciudad más peligrosa de México es su capital.

El Distrito Federal concentra el 13.8 por ciento de total de delitos de los fueros común y federal denunciados en el país en 1994- alrededor de un millón 281mil-, con 176 mil 934 hechos ilícitos reportados; es decir, mil 179.5 por cada 100 mil habitantes, con un promedio diario de 442.5 denuncias ante la PGJDF.

"Debemos reconocerlo, en la ciudad de México ha habido un incremento de la delincuencia" , aceptó el pasado 22 de marzo el procurador capitalino, al comparecer ante el pleno de la Primera Asamblea Legislativa del DF.

En los primeros tres meses de 1995 "se registraron en el DF, 416 homicidios, 250 violaciones, 3 mil 306 lesiones intencionales, 167 robos con violencia a casas habitación, mil 510 robos con violencia a negocios, 2 mil 927 robos a repartidores, 3 mil 962 robos a transeúntes, 3 mil 435 robos de autos con violencia, mil 122 robos a casas habitación sin violencia, 5 mil 843 robos de auto sin violencia, 34 robos de infantes, 458 despojos y mil 504 fraudes; 15 mil 973 de esto ilícitos se perpetraron con dosis de violencia".<sup>42</sup>

Durante el año pasado, sólo en la delegación Cuauhtémoc, se registraron \*27 mil 457 denuncias, el 2.1 por ciento del total nacional, casi el doble de todos los delitos denunciados en estados como Tabasco donde

---

<sup>42</sup> Secretaría de Gobernación. Estadísticas Delictivas, México 1995 p. 14 - 25

la cifra fue de 15 mil, con el 1.1 por ciento de lo registrado en el territorio nacional. A esa delegación le siguieron Gustavo A. Madero, con 18 mil 897 ilícitos; Iztapalapa 16 mil 313; Benito Juárez con 15 mil 989, y Miguel Hidalgo que reportó 13 mil 405<sup>43</sup>.

La suma de los delitos acusados en esas cinco delegaciones llegan a los 92 mil 61; es decir, el 57 por ciento del total en el DF y el 7.1 por ciento de la cifra global nacional, con lo que se superan los índices delictivos individuales de todos los estados del país. A ello hay que agregar el incremento de la violencia al cometer esos ilícitos: en 1989 fueron catalogados como violentos 23 mil delitos denunciados, para 1994 llegaron a 65 mil 421, según la PGJDF.

El 53 por ciento del total de los ilícitos comunes y federales denunciados, más de 680 mil se concentraron en sólo 11 entidades, las que sumaron 2 mil 341.1 como promedio diario de denuncias.

Después del 13.8 por ciento del DF, le siguen el estado de México (6.7 por ciento), donde se reportó un promedio diario de 237 delitos; Jalisco (5.6 por ciento), con 195 al día; Veracruz (5.,1 por ciento), y 180 denuncias; Tamaulipas (3.5), promedió 123.6 diarias; Chihuahua (3.4) , con 119.2; Puebla (3.1), 116 denuncias promedió al día; Guanajuato (3.1),

---

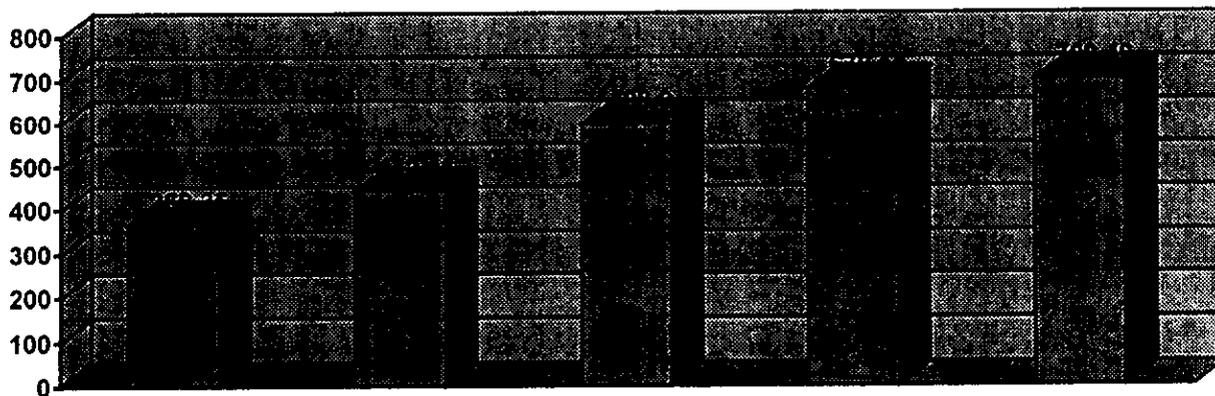
<sup>43</sup> INEGI Cuaderno de Información Judicial Tomo V México 1994 p. 32 a 46

promedió 114.4; Michoacán (2.8) con 98; Chiapas (2.6), registró 91.7 cada 24 horas, y Sonora (2.2) con un promedio de 77.3.

En las próximas líneas se presentarán una serie de gráficas que esquematizan cómo ha venido evolucionando la criminalidad en el Distrito Federal; de acuerdo a datos obtenidos por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

**SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL**

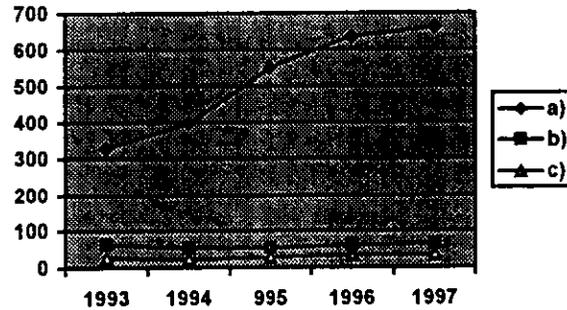
**TOTAL DE DELITOS  
(PROMEDIO DIARIO)**



105

	1993	1994	1995	1996	ENE-NOV 1997
TOTAL DE DELITOS	133,717	161,496	218,599	248,567	233,962
PROMEDIO DIARIO	366.35	442.45	598.90	679.14	700.49

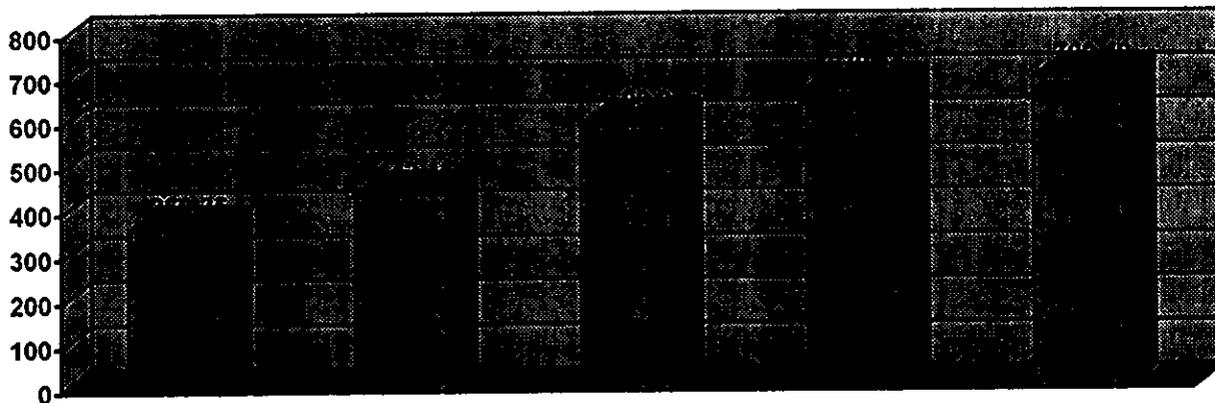
**SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL  
EFECTIVIDAD DE LA AVERIGUACION PREVIA  
AVERIGUACIONES PREVIAS, CONSIGNACIONES Y AUTOS DE FORMAL PRISION  
(PROMEDIO DIARIO)**



	1993	1994	1995	1996	ENE-NOV 1997
AVERIGUACIONES PREVIAS	120,185	145,095	201,136	232,821	220,959
a) PROMEDIO DIARIO	329.27	397.52	551.06	636.12	661.55
CONSIGNACIONES	23,190	19,184	19,801	22,224	21,455
b) PROMEDIO DIARIO	63.53	52.56	54.25	60.72	64.24
AUTOS DE FORMAL PRISION	9,527	8,102	9,823	12,110	11,413
c) PROMEDIO DIARIO	26.10	22.20	26.91	33.09	34.17

**SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL**

**ROBO DE VEHICULOS  
(PROMEDIO DIARIO)**

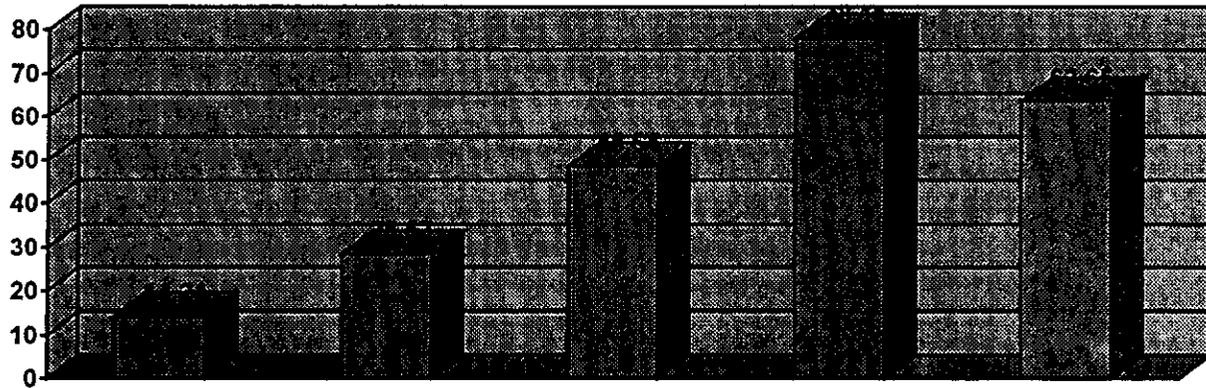


108

	1993	1994	1995	1996	ENE-NOV 1997
ROBO DE VEHICULOS	19,328	29,342	56,498	57,132	53,445
PROMEDIO DIARIO	52.95	80.39	154.79	156.10	160.01

**SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL**

**ROBO A TRANSPORTISTA  
(PROMEDIO DIARIO)**



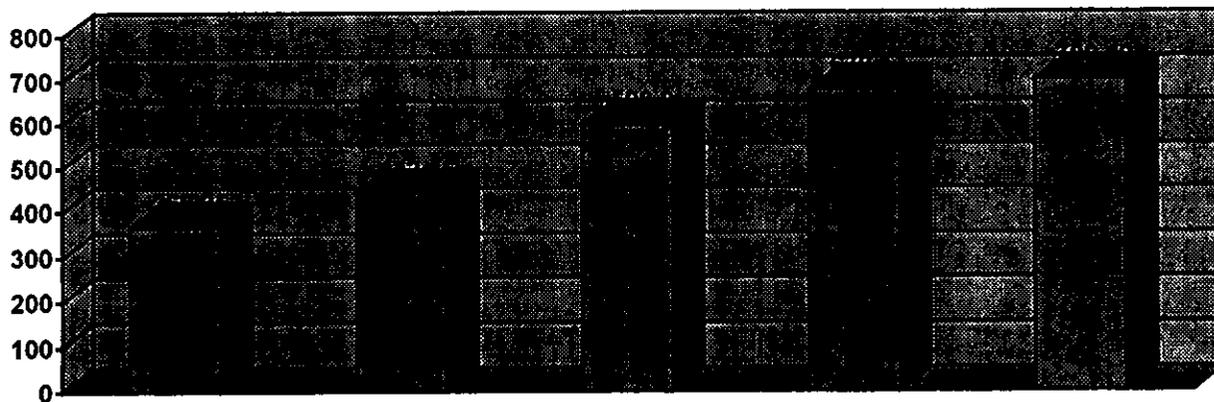
109

	1993	1994	1995	1996	ENE-NOV 1997
ROBO A TRANSPORTISTA	5,199	10,412	17,762	28,589	21,258
PROMEDIO DIARIO	14.24	28.53	48.64	78.11	63.65

**SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL**

**ROBO A NEGOCIO  
(PROMEDIO DIARIO)**

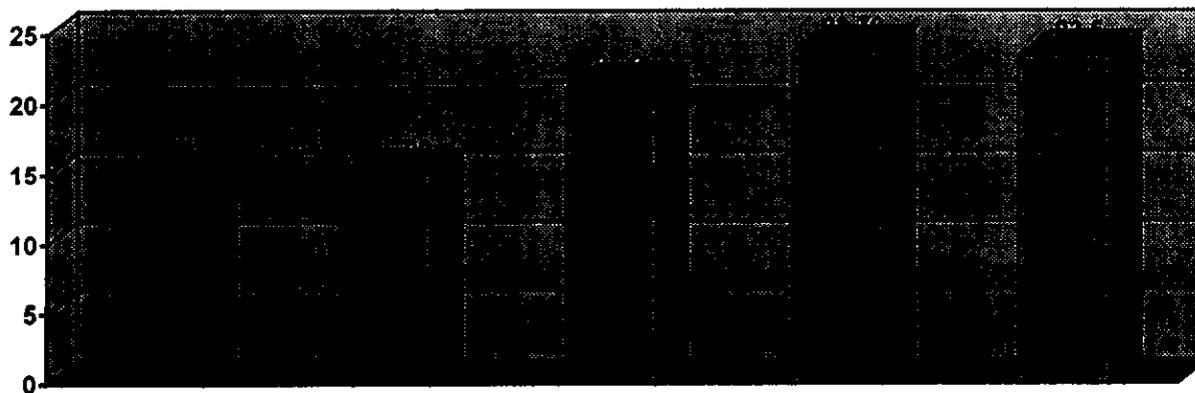
110



	1993	1994	1995	1996	ENE-NOV 1997
ROBO A NEGOCIO	12,031	15,062	19,862	20,598	17,118
PROMEDIO DIARIO	32.96	41.27	54.42	56.28	51.25

**SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL**

**ROBO A CASA HABITACION  
(PROMEDIO DIARIO)**

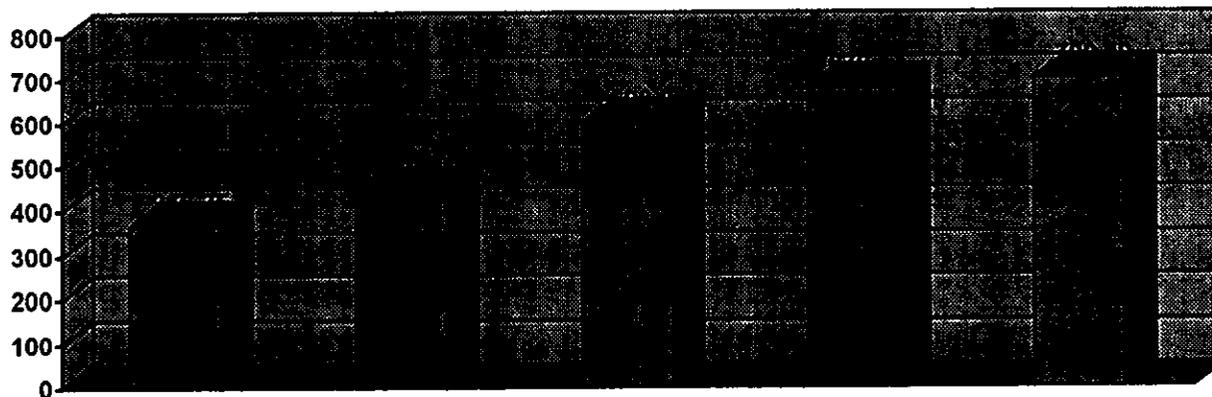


111

	1993	1994	1995	1996	ENE-NOV 1997
ROBO A CASA HABITACION	5,416	5,505	7,745	8,706	7,850
PROMEDIO DIARIO	14.84	15.08	21.22	23.79	23.50

**SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL**

**HOMICIDIO DOLOSO  
(PROMEDIO DIARIO)**

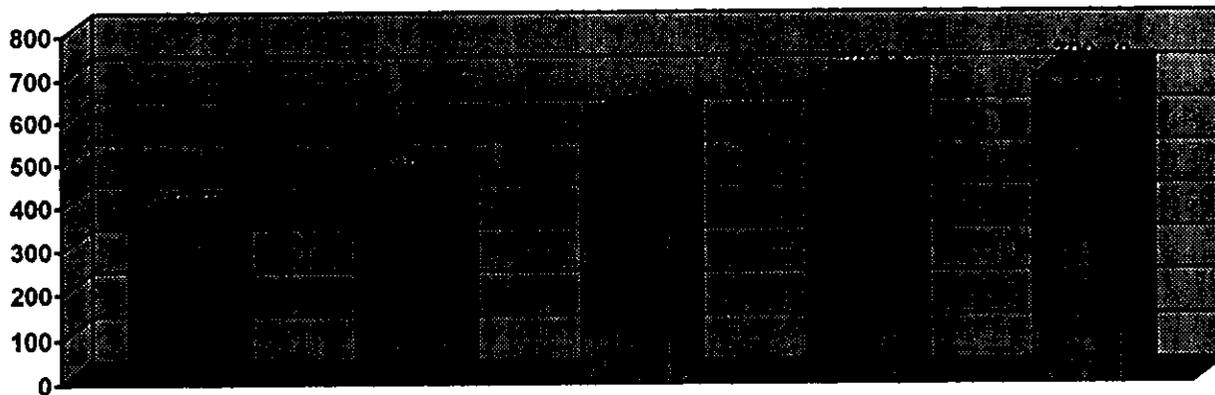


112

	1993	1994	1995	1996	ENE-NOV 1997
HOMICIDIO DOLOSO	921	1,099	1,204	1,078	885
PROMEDIO DIARIO	2.52	3.01	3.30	2.94	2.65

**SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL**

**LESIONES DOLOSAS  
(PROMEDIO DIARIO)**

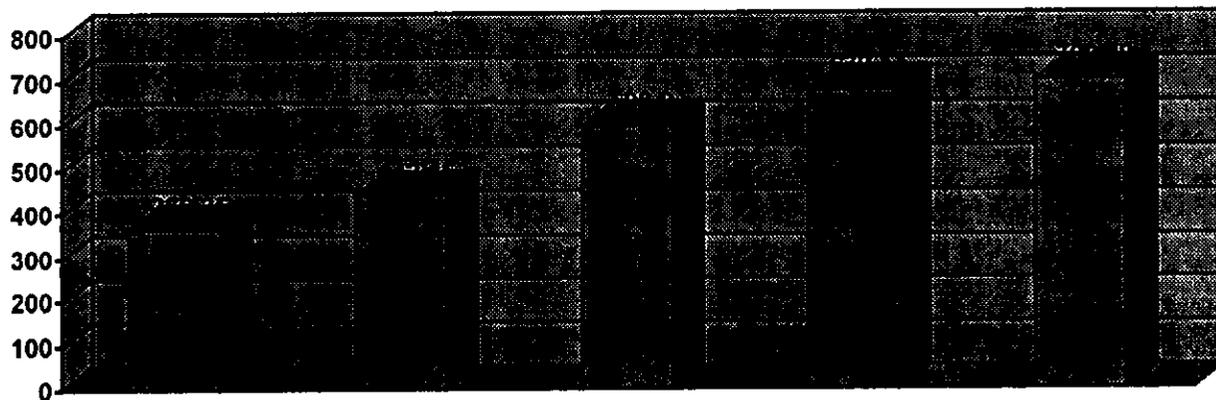


113

	1993	1994	1995	1996	ENE-NOV 1997
LESIONES DOLOSAS	12,453	15,776	18,753	22,065	22,333
PROMEDIO DIARIO	34.36	43.22	51.38	60.29	66.87

**SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS  
DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL**

**VIOLACION  
(PROMEDIO DIARIO)**



114

	1993	1994	1995	1996	ENE-NOV 1997
VIOLACION	1,222	1,299	1,289	1,420	1,355
PROMEDIO DIARIO	3.35	3.56	3.53	3.88	4.06

### 5.3 CRISIS ECONOMICA Y DESEMPLEO

Los lineamientos de política económica en la Administración encabezada por el expresidente Carlos Salinas de Gortari y sus efectos devastadores, dejaron sumido al país en la peor de las miserias que ha enfrentado México en toda su larga historia.

La inversión extranjera directa (IED) producto de la apertura comercial ha significado para los empresarios mexicanos la competencia desigual en relación con las empresas transnacionales, que poseedores de grandes capitales y tecnología avanzada han desplazado del mercado a miles de micro, pequeñas y medianas empresas dejando igualmente a una cantidad de desempleados, nunca visto en el contexto histórico social del país.

Por otro lado la reprivatización de la banca mexicana, sólo benefició a algunos sectores que por manejos exclusivos provocó el enriquecimiento indebido de personajes políticos, que hoy se encuentran acusados y perseguidos por las autoridades judiciales. Un ejemplo de esto es Banca Unión - Cremi, Grupo Havre y Banpaís.

El día 24 de Febrero de 1995 el periódico La Jornada informó que sólo de Diciembre de 1994 a Enero de 1995, \* 126 mil personas se dieron

de baja en el Instituto Mexicano del Seguro Social",<sup>44</sup> en los dos últimos años antes de finalizar el sexenio del expresidente Carlos Salinas de Gortari, la población económicamente activa se vio disminuida y deteriorada por consecuencia de la nueva apertura comercial y de la política económica; el desempleo mostró uno de sus más altos índices, al registrarse en 1993 "... el 17% en relación a la población económicamente activa, valga la redundancia, que ascendía a 23,706,644 personas, teniendo como resultado 4 millones de personas, aproximadamente, sin empleo".<sup>45</sup>

Debido a la crisis financiera en la que nuestro país inexplicablemente cayó de la noche a la mañana; cientos de empresas, oficinas públicas y privadas, organizaciones de servicio, hospitales, industrias, centros comerciales, armadoras, maquiladoras, misceláneas, tortillerías y en sí, todo tipo de ente que realiza alguna actividad económica, se enfrentó a la más infame de las tareas: el recorte de personal.

"El Sábado 18 de Febrero de 1995 la Confederación de Trabajadores Mexicanos (C.T.M.) divulga un informe señalado que el

---

<sup>44</sup> La Jornada 24 de Febrero de 1995 p. 11

<sup>45</sup> INEGI, Cuaderno de Información Oportuna; México, Diciembre, 1994 p. 160

número de desempleados en el país podría ascender a 8 millones de personas".<sup>46</sup>

El recorte de personal no implica solamente el hecho de despedir gente porque una empresa o institución ya no puede mantener la nómina. El tener que ejecutarlo implica desprenderse de gente que tiene un cierto nivel y grado de capacitación que se deben de abandonar un sin número de programas a los cuales se les había asignado o invertido recurso de todo tipo. Significa tener que renunciar a las aspiraciones de crecimiento y mantener el mínimo indispensable para la supervivencia.

Antes del amargo despertar de la economía nacional del día 20 de Diciembre de 1994, todos aquellos que recurrieron a fuentes crediticias de cualquier tipo pensaban, que después de años y años de sacrificio podrían acceder a instrumentos financieros que, a un cuando no representaban ninguna ganga, podían ser motor o mecanismo de crecimiento, los cuales serían pagados con más y más sacrificio en aras de un mejor mañana.

Triste mañana fuimos a encontrar. Las altas tasas de interés se deben de mantener en tanto no se encuentre una forma más atractiva de conservar las inversiones especulativas dentro del país. La subvaluación de nuestra moneda hace imposible ofrecer a los inversionistas seguridad

---

<sup>46</sup> Novedades 20 de Febrero de 1995. Sección A. Doloroso Efecto de la Crisis, p. A 1.

en sus inversiones, más que bajo un esquema de premios financieros de alto riesgo. Esto significa altas tasas de interés, que la población económicamente activa debe de mantenerse con sus propios ahorros, pues resulta imposible cumplir con sus compromisos financieros y, de contratar otros, ni hablar. Como resultado de lo anterior, se debe aligerar el barco para mantenerlo a flote echando por la borda a mucha gente, muchas de las veces a los mejores hombres.

Lo anterior conduce a plantear que los altos índices de delincuencia, son producto de la falta de un adecuado aparato productivo capaz de dar empleo digno y justo a la población económicamente activa en México. La Crisis Económica también son factor determinante para agudizar la delincuencia; no hay que echarle toda la culpa al factor social.

#### **5.4. INEFICACIA DEL APARATO JUDICIAL Y POLICIACO**

Fácil resulta entender - no justificar - al policía que pide 10, 15, 50 o 100 nuevos pesos con los que fácilmente multiplican su salario y evita la infracción por dejar en libertad al asaltante, drogadicto; o bien acumular fortunas de varios millones de dólares al entrar en franca complicidad con mafias como la del narcotráfico.

Son cada vez más los elementos que ceden a las tentaciones de la corrupción generada por el dinero sucio, que utilizan sus conocimientos y

armas para apoyar, proteger o sumarse a las filas de la delincuencia, donde encuentran los recursos que el gobierno no les ha podido dar para vivir dignamente. Ser policía, ahora ya no es motivo de orgullo, sino de vergüenza social e insatisfacción personal y familiar.

Ser policía para muchos de quienes lo son fue la última opción de tener un empleo. Un amplio porcentaje, más del 65 por ciento de los 260,000 elementos que integran los cuerpos policiacos, tienen un nivel educativo de primaria, no terminada en muchos casos, particularmente en los cuerpos municipales. Establecer como requisito la secundaria terminada es prácticamente un lujo que se da en algunas corporaciones preventivas.

"Según la Secretaría de Gobernación de los 260 mil policías en activo, el 60 por ciento han sido sobornados o tienen antecedentes penales; más del 80 por ciento de los judiciales federales han recibido importantes cantidades del narcotráfico a cuyos capós filtran información para obstaculizar los operativos en contra de estas mafias".<sup>47</sup>

Poner en funcionamiento un registro o control nacional de policías - cuyo proyecto se integró al Plan de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como resultado de lo expuesto en los Foros de Consulta Popular sobre

---

<sup>47</sup> Zavaleta Gongora. Op. cit. p. 24

Seguridad Pública de 1988-, es la respuesta que propone el gobierno contra la impunidad con la que los policías se cambian de estado o corporación para evadir su responsabilidad en los delitos cometidos como agentes del orden, y seguir en las filas de los delincuentes con placa.

Acuerdos entre las diversas corporaciones, proyectos de cambio, depuraciones, reestructuraciones, revisiones y compromisos, son el sello de los titulares de las fuerzas del orden para cambiar la imagen de la policía y recuperar la confianza de la ciudadanía y sus representantes en las cámaras o la asamblea capitalina.

Desde las suspensiones temporales y arrestos por faltas administrativas, hasta la consignación penal por delitos que van del abuso de autoridad al homicidio, aplicaron contra 5 mil 175 policías preventivos del DF; de enero de 1990 a diciembre de 1994 mil 338 judiciales capitalinos y 423 ministerios públicos salieron de la procuraduría capitalina por su presunta responsabilidad en diversos ilícitos; en el sexenio pasado fueron destituidos e inhabilitados 964 servidores públicos.

Los policías judiciales federales son calificados como la élite de las fuerzas policiales del país; pertenecer a esta corporación es una meta para miles de los otros policías, no es fácil. Si en alguna corporación se exige el bachillerato, si alguna investiga a los aspirantes a formar parte de sus filas, si existe capacitación previa a la integración de sus efectivos en

la operación, es en la Policía Judicial Federal Muchos logran este objetivo, y la desilusión se hace patente:

En la PJJ se perciben los sueldos más altos del ámbito policial, pero tampoco justifican el arriesgar la vida. "Para un agente que invierte en promedio de 4 a 6 años para pasar de la categoría "A" a la "C", estos ascensos actualmente le significan aumentar sus ingresos de N\$ 3 mil 500 a N\$ 3 mil 900 mensuales, más los N\$ 200 de viáticos diarios para el pago de hoteles, comida y transportes para los comisionados o asignados a las diversas plazas del país, ingresos estos últimos que llegan a retrasarse hasta 45 días".<sup>48</sup>

Luego de laborar entre 10 y 15 años en la corporación, en promedio, con un desempeño destacado o la habilidad de cultivar buenas relaciones, el agente puede subir a jefe de grupo y con esto llegar a N\$ 4 mil 100 -sin importar si es habilitado o no como encargado de alguna plaza (centro de operación) en el país -; al llegar a la cúspide del organigrama de esta policía, como primer comandante y, quizá subdelegado estatal de la PJJ, su sueldo será de N\$ 5 mil 500 al mes.

Alcanzar los altos niveles en la PJJ, lejos de ser una garantía laboral se convierte, para quienes lo logran, en un motivo más de preocupación pues son responsables de hasta 15 jefes de grupo y 100

---

<sup>48</sup> *Ibidem*

elementos, lo mismo que de los errores, delitos o actos de corrupción que estos pueden cometer; tales fallas son suficientes para hacerse acreedores, junto con el agente infractor, de consignaciones penales, destituciones o, por lo menos, a la pérdida de la confianza.

Situación que llegó a su más amplia expresión en junio de 1992 cuando el entonces titular de la PGR Jorge Carpizo McGregor destituyó en un sólo día a 87 mandos por pérdida de la confianza y "presunta relación con narcotraficantes", con la consecuente reprobación social resentida tanto por los efectivos afectados como por sus familias, a pesar de que el funcionario no apoyó su denuncia pública con las respectivas investigaciones, órdenes de aprehensión o consignaciones que correspondían, en caso de tener elementos.

Como los anteriores, otros 20 agentes y comandantes fueron destituidos en octubre de 1994 por instrucciones del entonces abogado de la nación Humberto Benítez Treviño, la mayoría de esa centena de efectivos se encuentra nuevamente en actividad o en trámites de reingreso, al ganar sus respectivos amparos laborales "por falta de pruebas" para justificar el despido.

La cercanía de los policías y ministerios públicos federales con el narcotráfico, derivada de su responsabilidad directa en las investigaciones, detenciones y consignaciones de quienes se ven

involucrados en delitos contra la salud, los hacen más vulnerables a la corrupción.

Ello dio lugar a que durante el sexenio pasado fueran destituidos o inhabilitados 964 servidores públicos de la Procuraduría General de la República, de los cuales 181 eran ministerios públicos federales, 658 policías judiciales federales, 77 administrativos y 33 funcionarios.

En la PDJDF la situación no fue distinta, homicidios, lesiones, abusos de autoridad, asaltos, cohecho y violaciones, delitos por los que fueron destituidos y consignados de enero de 1990 a octubre de 1994 mil 338 agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal; es decir, el 35 por ciento del total de una fuerza de 3 mil 600. Mientras que en ese lapso corrieron la misma suerte 423 agentes del Ministerio Público, casi la mitad del total de 900 en activo.

Como fue señalado con anterioridad no existirá crisis en la procuración de justicia ni en los cuerpos judiciales cuando la modernización de la administración de Justicia modifique la formación la operación y la conducta en los órganos encargados de procurarla e impartirla para superar la calidad profesional de sus servidores.

## 5.5. PREVENCIÓN DEL DELITO

La prevención del delito surge como una consecuencia natural de la realidad que estamos viviendo, en donde la autoridad y la comunidad, en su estricto sentido, deben colaborar con todo lo que esté de su parte para combatir, tanto la problemática que ya viven, como para hacer la reflexión detenida de las medidas que deberán tomar para evitar que los ilícitos se tornen en un círculo vicioso con crecimiento geométrico de alcances incontrolables. La comunicación juega un papel indiscutiblemente preponderante para transmitir los descubrimientos y las tendencias que alerten a los particulares para evitar las sorpresas y también para obstaculizar al delincuente su ilícito proceder.

La parte medular en la prevención de los delitos son los propios ciudadanos, mismo que sufren la mayoría de los ilícitos, pero que también, y en muchas ocasiones, participan en ellos; en este sentido cabe resaltar que la ciudadanía requiere contar con una comunicación clara y constante para conocer a profundidad, en primer término, a la institución que imparte justicia y, en segundo término, la serie de perjuicios que conlleve cualquier ilícito. En la medida que sea posible la identificación de los diversos factores ya mencionados, traerá como consecuencia el temor a ser perseguido y enjuiciado, ya que, ante la ley, no se puede alegar desconocimiento o ignorancia de la legislación vigente.

Así, es conveniente identificar algunos problemas cruciales que propician conductas equivocadas y delictivas:

- 1) Crisis Económicas.
- 2) Alto grado demográfico que provoca antisocialidad.
- 3) Maltrato Físico
- 4) Mal uso del tiempo
- 5) Indefinición del nuevo modo de vida y de sus patrones de conducta.
- 6) Ineficacia o inexistencia de sistemas familiares de control de sus propias conductas.
- 7) Desarticulada y compleja estructura social y falta de información.

## **5.6. EL FUTURO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**

La evolución de la administración de justicia en México a estado sujeta en el periodo 1988-1996, a infinidad de mutaciones cíclicas algunas previsible y otras sorpresivas e inesperadas (como fueron los casos del Instituto del Combate a las Drogas donde el propio General Gutiérrez, se encontró inmiscuido con el narcotráfico, o el de Daniel Arismendi culpado por múltiples secuestro y con varias ordenes de aprensión; en ambos casos la protección por parte de las propias autoridades judiciales a sido clara y difícil de frenar), que llevaron a un

desequilibrio de los propios órganos encargados de administrar justicia, lo que ha venido alterando el desarrollo y el desenvolvimiento de la sociedad. En este sentido, en el ámbito de nuestra sociedad mexicana, es incuestionable que la justicia a futuro, como valor supremo y causa final del Estado y del derecho, se encontrará en franca decadencia por las embestidas y agresiones de que ha sido objeto en el presente, siendo que la corrupción —como primer factor— ha creado una ausencia de aplicación y cultura de la ley en México. Así, es posible predecir, que esta situación probablemente se agravará a un más; ya que la falta de recursos económicos destinados a la seguridad pública y a los propios cuerpos judiciales irá disminuyendo cada vez más, así lo ha venido manifestando la política económica y social dirigida hasta el momento.

## CONCLUSIONES

Varios puntos de interés se deben concluir en el presente trabajo de tesis:

Como se planteó desde la hipótesis del trabajo, se comprueba que la problemática por la que atraviesa el estado de Derecho y la Administración de Justicia, es consecuencia de la ineficacia y corrupción de los órganos encargados de ejecutarla, por lo que se hace conveniente identificar criterios sólidos que permita mejorar el marco jurídico en la materia, y así dejar el retraso excesivo de los asuntos judiciales que agobian a la mayoría de los procesos penales y civiles; ya que dicho retraso interfiere directamente con la búsqueda de mejores niveles de bienestar social y seguridad pública.

En este contexto, dentro de todo orden social debidamente establecido deben existir dos factores primordiales: a) el respeto a la Constitución, y b) el respeto a los derechos humanos. Siendo que estos dos factores consolidan el Estado de Derecho a favor de todos los individuos que se encuentran protegidos formal y materialmente por las normas jurídicas que impuso la propia sociedad y los gobiernos.

En el sistema de administración de justicia de México, que se encuentra inmerso en una serie de conflictos como: el carecer de expedientes los procedimientos que se siguen ante los tribunales; la corrupción que se genera entre las partes que recurren al tribunal; falta de valores morales del personal que integra el poder judicial, etc. son entre otros aspectos los que seguirán frenando el avance de la justicia en el país.

En consecuencia, el poder público está obligado a recoger de la población los planteamientos, preocupaciones, y querellas que en la materia se señalen y adoptar las medidas adecuadas, tanto en el aspecto legislativo como funcional, a fin de que el servicio de administración de justicia se traduzca en una eficaz garantía para el gobernado, toda vez que la justicia es la base que regula y sostiene la vida social, mantiene sus instituciones y permite el desarrollo integral y ordenado del ciudadano y del Estado.

**Motivo por el cual se propone:**

1.- Que se imparta educación profesional a todos los miembros del poder judicial federal y del fuero común, desde los ministros de la Suprema Corte de Justicia, hasta el secretario de acuerdos, a efecto de concientizarlos de que se rechace la corrupción de que son objeto, hacer amar su cargo conferido, se les aumenten sus sueldos de acuerdo a su

investidura para que puedan llevar una vida más decorosa y, estar así lejos de la tentación que los encamine a ser corruptos, y obtener con esto una dadiva más para sufragar sus necesidades.

2.- Que sea reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto al poder Legislativo se refiere, en el sentido de que cuando se legisle sobre leyes referentes a la impartición de justicia, estas iniciativas de ley sean enviadas a los colegios de abogados, juristas, para que estos emitan su opinión sobre interpretación y aplicación de estas leyes y se pueda contar así, con leyes verdaderamente eficaces, que permitan una mejor impartición de justicia; ya que es de todos sabido que el poder legislativo está formado por miembros que no son expertos en materia de justicia, ya que muchos de ellos se puede decir la mayoría no son licenciados o doctores en derecho, motivo por el cual muchas veces las leyes en la impartición de justicia son ineficaces, como hasta la fecha ha sucedido, incluso hacen difícil la interpretación de dichas leyes.

3.- De igual forma se propone reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto al poder judicial se refiere, mismo que deberá ser autónomo e independiente de cualquier partido político, que no dependa del Ejecutivo, a nivel del consejo de la judicatura federal, que su presupuesto también sea autónomo y decoroso, que los miembros que lo integren sean profesionales del derecho y no

improvisados o recomendados como en la mayoría de las veces sucede, que se les examine en cuanto a sus conocimientos y práctica profesional, en materia de justicia, y no de escritorio.

4.- De igual forma se propone que el Procurador General de la República no sea nombrado por el poder Ejecutivo, ni dependa de él como hasta la fecha sucede, evitándose con esto que el procurador trabaje siempre a las sombras del Presidente, deberá ser autónomo, nombrado por el poder legislativo en base a sus conocimientos en materia de derecho, y en su práctica profesional, persona que no deberá pertenecer a partido político alguno para evitar con esto compromisos con las personas de su partido que lo apoyen, para evitar así seguir deteriorando la imagen del abogado de la Nación, ya que como se dijo anteriormente, trabaja a la sombra del presidente en la actualidad y sin voluntad propia.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel; **Teoría General del Derecho Administrativo**; Editorial Porrúa; México, 1986.
- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto; **Estudios de teoría General e Historia del Proceso**; UNAM, México, 1974.
- Becerra Bautista, José; **El Proceso Civil en México**; Porrúa, México, 1980.
- Burgoa, Ignacio; **Derecho Constitucional Mexicano**; Porrúa; México, 1994.
- Bustos Ramírez, Juan; **Manual de Derecho Penal Español**; Ariel;
- Cabanellas, Guillermo; **Diccionario de Derecho Usual**; editores- Libreros; Buenos Aires, 1972.
- Calamandrei, Piero; **Elogio de los Jueces Escrito por un Abogado**; Góngora, Madrid, 1936.
- Castillo Soberanes, Miguel Angel; **El Monopolio del Ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México**, México, UNAM. México, 1992.
- Castro, Juventino V.; **La Procuración de la Justicia Federal**; Porrúa, México, 1993, p. 362.
- Poder Ejecutivo Federal; Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000**; México, 1995.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal**; Delma, México, 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; Ediciones Delma, México, 1997.
- Cuenca, Humberto; **Derecho Procesal Civil**; Tomo I, Biblioteca de Caracas, Caracas, Venezuela, 1969.
- Cuenca, Humberto; **Derecho Procesal Civil**; Tomo I, Editorial de la Biblioteca de Caracas, Caracas, Venezuela, 1969.

Fairen Guillén, Víctor; **Teoría General del Derecho Procesal**; UNAM; México, 1992.

Fix Zmudio, Héctor; **La Función Constitucional del Ministerio Público. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México**; UNAM. Porrúa; México 1985..

Flores García, Fernando; **Implantación de la Carrera Judicial en México**; tomo X, Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, Ene-dic., México 1960.

Gamiz Parral, Máximo; **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; Limusa, México, 1985

García Ramírez, Sergio; **Cursos de Derecho Procesal Penal**; Porrúa, México, 1984. P. 213.

Gómez Lara, Cipriano; **Teoría General del Proceso**; Textos Universitarios, UNAM, México, 1979.

González de la Vega, René; **La Justicia y la Seguridad Pública**; Procuraduría General de la República; México, 1988 p. 86.

González Flores; **Delincuencia Incontrolable**; En uno más uno México 3 de Abril de 1995 p. 15

**INEGI Cuaderno de Información Judicial Tomo V México 1994.**

**INEGI, Cuaderno de Información Oportuna**; México, Diciembre, 1994

**La Jornada 24 de Febrero de 1995**

**Ley de Amparo y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**; Ediciones Delma, México, 1997.

Munday, R. J. C.; **Proceso Penal**; Editorial Jurídico Veracruzana; Caracas, 1992.

**Novedades 20 de Febrero de 1995. Sección A. Doloroso Efecto de la Crisis.**

Pallares, Eduardo; **Derecho Procesal Civil**; Porrúa, México, 1989.

**Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000**; Poder Ejecutivo Federal, México, 1996.

**Secretaría de Gobernación. Estadísticas Delictivas, México 1995.**

Tena Ramirez, Felipe: **Derecho Constitucional Mexicano**; Porrúa; México 1994.

Tesis Comunes al pleno y a la Salas, del Apéndice al Seminario Judicial de la Federación; Volumen IV, 1989.p. 1877.

Zavaleta Góngora, Ernesto; "El País sin Seguridad y a Merced de la Delincuencia", en **Epoca**, México 8 de Abril de 1995.