



Conferencia Magistral*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación. Organización y Funcionamiento

José Fernando Franco González Salas

* Conferencia Magistral dictada por el Ministro José Fernando Franco González Salas, en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., el 11 de Agosto de 2011.



Izq. Mtro. José R. Castelazo, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., der. José Fernando Franco González Salas, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejero del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

ROMMEL C. ROSAS: Muy buenas tardes a todos ustedes. Sean bienvenidos a esta su Casa, el Instituto Nacional de Administración Pública y a su Programa El Ateneo de la Administración Pública que esta tarde se complace en presentar la Conferencia Magistral “La Suprema Corte de Justicia de la Nación. Organización y Funcionamiento”, que va a impartir el Ministro de la Suprema Corte de Justicia y Consejero de nuestro Instituto, José Fernando Franco González Salas. Señor Ministro, bienvenido.

Comentarán la conferencia del señor Ministro, el doctor Sergio Márquez Rábago, académico de nuestro Instituto, doctor buenas tardes y bienvenido; el doctor José Juan Sánchez González, asociado y académico de nuestro Instituto; y el maestro Carlos Matute, también asociado y académico de nuestro Instituto.

Preside este evento el maestro José R. Castelazo, Presidente del INAP. Nos acompañan esta tarde asociados, directores y alumnos de nuestro Instituto, alumnos de la FES Aragón, además de funcionarios públicos. Bienvenidos sean, muy buenas tardes a todos.

Antes de darle la palabra al señor Ministro voy a leer sólo algunas breves líneas del amplio currículum del Ministro Franco. El es abogado por la Escuela Libre de Derecho, Maestro en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Warwick, Inglaterra.

Ha impartido clases en el ITAM y en la Escuela Libre de Derecho. Es autor del libro *Las incompatibilidades e impedimentos en el marco del estatuto personal de los senadores*. Es coautor de *La Competencia en materia laboral y los tribunales de seguridad social*, así como *Derechos y cultura indígena*.

Además es autor de diversos artículos sobre Derecho Constitucional, Electoral, Parlamentario, Administrativo y Laboral. Ha sido funcionario judicial de larga data y actualmente es Ministro

de la Suprema Corte de Justicia, y Consejero de nuestro Instituto. Señor Ministro tiene la palabra.

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias. Muy buenas tardes a todos. Es realmente un gran gusto estar aquí y regresar a estas aulas que hace años yo frecuentaba, es un placer y agradezco al Instituto, en particular a su Presidente por la invitación.

En primer lugar, quiero decirles que es demasiado pretencioso hablar de conferencia, y más de conferencia magistral. Lo único que pretende es ser una charla que les dé algunos elementos de juicio de lo complejo que es hoy la estructura y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación en nuestro país y de algunos de los retos que enfrenta.

Hace pocos días que nos reunimos, comentábamos que para el INAP hay un ámbito de una maravillosa oportunidad ante esto, porque en realidad la Administración de Justicia requiere de procesos de administración cada vez más modernos para ser eficiente en el país, no nada más en el Poder Judicial de la Federación, sino en todos los órdenes de la justicia nacional.

En esta ocasión y atendiendo al tema que convenimos, me voy a centrar exclusivamente en esta parte para darles un panorama de lo que hoy es el Poder Judicial de la Federación y las principales funciones que desarrolla.

Voy a ser sincero, voy a intentar de cumplir con el tiempo que se me asignó por el señor Presidente, los mexicanos cuando decimos que vamos a ser breves estamos anunciando que probablemente no lo vamos a ser, yo trataré de cumplirlo.

Por eso me voy a centrar en temas muy concretos para que ustedes tengan una visión general. El Poder Judicial de la Federación

tiene muy simplificado lo que hoy es su estructura básica, tenemos por una parte lo que yo llamo la columna vertebral del Poder Judicial que es la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito –explicaré esto para quienes no son abogados y, consecuentemente, procuraré hasta donde me es posible, evitar el caer en excesivas cuestiones técnicas; pero me es imposible, es mi vocación y es mi tendencia– y los Juzgados de Distrito.

Adicionalmente se le incorporó en 1996 el Tribunal Electoral, hoy es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es un órgano autónomo con ciertos vínculos con la estructura central, particularmente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero es el máximo Tribunal Electoral en el país, con excepción de la materia de acciones de inconstitucionalidad.

Por otro lado, tenemos al Consejo de la Judicatura Federal, un órgano que se creó con motivo de la reforma de diciembre de 1994, que se asemeja mucho a los que existen en Europa, particularmente tenemos muchos rasgos de ese órgano que existe en la Constitución Española desde los años 70.

Este órgano vino a sustituirse en las funciones de administración, vigilancia y disciplina que antes estaban a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La razón fundamental fue que la Suprema Corte, sus ministros, se ocupasen fundamentalmente de la actividad jurisdiccional y no tuvieran en sus espaldas toda la parte administrativa. Todavía existe un vínculo muy cercano dado que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.

En esta gráfica pueden observar lo que son los Circuitos, hoy en día ya son 32 Circuitos, es decir, uno por cada entidad federativa. En cada uno de los Circuitos tenemos Tribunales Colegiados,

Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito; consecuentemente los Distritos son jurisdicciones en principio menores a los Circuitos. Evidentemente los tribunales y los juzgados pueden ser especializados, pueden ser mixtos o pueden ser de competencia general.

También a la luz de las reformas y para enfrentar la complejidad de los trabajos y el crecimiento exponencial de la litigiosidad en el país, se han tenido que crear ciertos órganos jurisdiccionales que son de apoyo a las tareas que realizan los tradicionales Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Como podrán apreciar en la descripción que se hace en esta gráfica, verán que tenemos hoy en día –esto está actualizado al día de hoy– 192 Tribunales Colegiados de Circuito. Los Tribunales Colegiados se integran con tres magistrados; tenemos 29 Colegiados Auxiliares, estos precisamente son los que se han creado para apoyar a los Tribunales Colegiados que tienen rezago por sus cargas de trabajo, para ayudarles a disminuir si no es que eliminar ese rezago.

Setenta y siete Tribunales Unitarios que fundamentalmente son Tribunales de Segunda Instancia en algunas materias, ya mencionaré algo más adelante; 14 Tribunales Unitarios Auxiliares tienen esta misma función que describí para los Colegiados; 314 Juzgados de Distrito ya en el país; 49 Juzgados Auxiliares de Distrito con la misma filosofía de los Colegiados y Unitarios Auxiliares.

Siete Juzgados Federales Penales Especiales que tienen a su cargo hoy en día la cuestión de cateos, arraigos e intervención de comunicaciones. Más adelante les referiré por qué son tan importantes y por qué se crearon estos Juzgados de Distrito. Finalmente, hoy en día tenemos, en cumplimiento a las reformas constitucionales,

tres Juzgados de Distrito Especializados en Ejecución de Sentencias exclusivamente.

Como ven en la gráfica estos tribunales y juzgados se distribuyen en toda la República y, obviamente, la mayor parte se concentran en el Valle de México, en donde está el mayor asentamiento humano.

Ahora bien, funcionalmente el Poder Judicial de la Federación tiene competencia civil, penal, administrativa y de trabajo, igual que constitucional. Es decir, conoce de asuntos ordinarios, si ustedes tienen un problema civil, quieren demandar a su arrendador porque no les paga la renta, tienen que ir a un juzgado civil de naturaleza y de carácter local, en el Distrito Federal, si es en esa entidad.

Pero también hay juicios civiles, mercantiles, penales y administrativos de carácter federal, en estos casos, los órganos del Poder Judicial, particularmente juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito, operan como tribunales ordinarios, no constitucionales, tribunales de legalidad. Espero que les esté dejando más o menos claro esto a los que no son abogados.

Ahora bien, en estos casos normalmente los juzgados de distrito operan como juzgados de primera instancia y los tribunales unitarios y, eventualmente, los colegiados actúan como tribunales de segunda instancia.

Para que lo entiendan porque es más cercano a todos nosotros, ese juicio civil que llevamos ante un juez del orden civil, cuando lo resuelve y no estamos conformes con él, normalmente lo que procede es irnos ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad. Sea el Distrito Federal la entidad, aquí son los juzgados de distrito primero y, después, en segunda instancia, para revisar

esas resoluciones, los tribunales de circuito, sean unitarios o colegiados, cada uno en su competencia.

En materia constitucional le corresponde al Poder Judicial conocer de los Juicios de Amparo y aquí se desdobra la competencia de Juzgados y Tribunales de Circuito a la materia constitucional. Ellos pueden actuar, eventualmente, en el orden ordinario de legalidad, pero después pueden actuar en materia constitucional a través del Juicio de Amparo. Obviamente, en ocasiones excepcionales el caso de Juzgados y Tribunales, revisando lo que ellos mismos hicieron, es excepcional, o cuando la Suprema Corte revisa las resoluciones de ellos.

Tenemos las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a las que me referiré en un momento, que son vías de reparo constitucional extraordinariamente importantes, como veremos.

Ahora bien, para que se den cuenta de la importancia que tiene en nuestro orden nacional el trabajo de la Suprema Corte, les quiero decir que en 2010 el Poder Judicial de la Federación resolvió más de un millón de asuntos en su totalidad. Este es el tamaño del universo y es creciente año con año.

Esta lámina del lado de su derecha, en la columna están los totales, ahí pueden ver que la carga de trabajo en 2010 llegó a un millón 46 mil 838 asuntos. Es el tamaño de lo que el Poder Judicial va resolviendo. En las gráficas, como ustedes ven, reflejan un crecimiento permanente de los asuntos que se están recibiendo año con año en el Poder Judicial de la Federación. Muy probablemente las reformas recientemente aprobadas en materia de amparo de derechos humanos y de acciones colectivas, aumenten este índice de litigiosidad en materia federal en el país.

La función jurisdiccional ordinaria de los tribunales, como les decía, la dividimos en penal, civil, administrativa y laboral. Les voy a dar cifras, para tratar de abreviar simplemente me voy a brincar algunos datos en estas materias, para que ustedes vean cómo van gravitando estos órdenes diferentes del Derecho y, además, con características muy diferentes en la actividad jurisdiccional del Poder Judicial.

En materia penal en 2010 la existencia inicial que había era de 48 mil 775 asuntos, ingresaron 296 mil asuntos de carácter penal. Estos son los datos oficiales del Poder Judicial de la Federación, son los que manejó el Presidente en su informe y son los que pueden consultar en la página del Poder Judicial, tanto del Consejo como de la Suprema Corte. Las cargas de trabajo fueron de 344 mil asuntos y egresaron 292 mil asuntos. Como ustedes ven las cargas de trabajo nos están rebasando en el Poder Judicial, si lo comparan con el año 2009 y 2008 verán cómo igual se repite el crecimiento y esto lo vamos a ver en todas las materias, sin excepción.

En materia administrativa es en donde cada vez aumenta más el litigio, en 2010 la existencia inicial a principios de año fue de 65 mil 819 asuntos, el ingreso fue de 225 mil 575 asuntos, la carga fue de 291 mil 394 y, finalmente, egresaron 238 mil asuntos. En 2008 egresaron 197 mil; en 2009, 223 mil; en 2010, 238 mil; sin embargo, las cargas nos siguen superando de manera importante.

En cuanto a la materia civil, aquí de nueva cuenta podemos apreciar exactamente la misma tendencia, tenemos una carga de 227 mil asuntos, es la menor hasta ahora, pero si lo comparamos veremos que el índice de litigiosidad va creciendo y en este caso es más marcado porcentualmente que en los anteriores.

En materia de trabajo es un fenómeno muy particular que estamos enfrentando y les quiero dar un dato, si hay alguien aquí de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje podrá decirles que es cierto: tenemos una existencia inicial de 29 mil 330, un ingreso de 153 mil 405, en total una carga de 182 mil 735 y un egreso de 146 mil 862. Aquí el gran tema es que de acuerdo con los datos oficiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sólo de esta Junta, en 2010 ingresaron 153 mil asuntos. Dense cuenta que en todos estos asuntos puede haber involucrados, por supuesto, más de un actor, inclusive como veremos en el caso del ISSSTE decenas o centenas de actores en cada demanda.

La siguiente gráfica se refiere exclusivamente a lo que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El total de asuntos fueron 9 mil 212, ahí les señalo nada más como datos importantes, fueron solamente 32 acciones de inconstitucionalidad, parecería un número muy pequeño, pero enseguida les voy a dar un dato.

Fueron: amparos directos en revisión 3 mil 208, contradicciones de tesis 453, esto hoy en día la Corte en sus Salas y, eventualmente, en el Pleno dirime los conflictos de competencia entre los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal y, eventualmente, de todos los órganos jurisdiccionales del país, 92 controversias constitucionales que ya les explicaré en qué consisten las diferencias, 176 facultades de atracción que ejercieron las Salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Un tema importante, mil 316 incidentes de inejecución de sentencia. Este es un problema serio en México, de la justicia en general, el cumplimiento de las sentencias. En la OCDE estamos en el penúltimo lugar en este ramo de cumplimiento de sentencias.

En total son 9 mil 212 asuntos. La Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos resolvió el año antepasado 88 asuntos.

Nos han comparado con el Tribunal Constitucional Español y, efectivamente, sus cifras son mucho más voluminosas que las nuestras, nada más que quienes dieron ese dato, que son investigadores muy reconocidos, no dijeron que el Tribunal Español desecha sin necesidad de fundar y motivar, y desechar más del 90 por ciento de los asuntos que recibió.

Esto lo digo, créanme, con todo propósito, porque creo que hay que poner en su justa dimensión el trabajo que realizamos. Evidentemente ni cercanamente estoy diciendo que en lo personal yo esté satisfecho, pero no se acerca ni por mucho a las críticas que se han formulado al Poder Judicial y en particular a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de las cargas de trabajo que tiene.

Ahora voy a la justicia constitucional. El Juicio de Amparo surge en la primera mitad del Siglo XIX, particular o específicamente con la creación del yucateco Manuel Crescencio Rejón, quien desde 1841 introdujo en la Constitución yucateca lo que se transformaría en el amparo que hoy tenemos.

Posteriormente Mariano Otero, jalisciense ilustre, retoma esas ideas, las refresca, las refuerza y logra que desde el Acta de 1847 y después en la Constitución de 1857 se introduzca la figura del Juicio de Amparo, que con mucho orgullo los mexicanos siempre decimos que es una institución netamente mexicana y con los rasgos que tiene ciertamente lo es.

De ahí que muchas veces hayan escuchado, los abogados por supuesto lo conocen perfectamente pero para los que no lo son, el Principio Otero ¿por qué? porque Otero le dio una característica muy especial al amparo: que sólo protege a la persona o personas que lo interpusieron, aun y cuando se declare la inconstitucionalidad de una norma general, el efecto es para el caso particular.

Evidentemente la jurisprudencia matiza esto y le da efectos generales para el ámbito judicial del país, pero no de manera general, esto va a cambiar como se los señalaré en un momento más.

El Juicio de Amparo, obviamente, es una de las ocupaciones que más recarga el trabajo del Pleno de la Corte y de sus Salas, como pueden ver, fueron más de 3 mil 208 amparos directos en revisión que resolvió la Corte, que sumados a los amparos indirectos dan una cifra muy significativa.

No me voy a detener en muchas cifras, nada más me refiero a lo que les decía, ponerles algunos ejemplos de lo que está sucediendo y que hoy ya está previsto en la Constitución, darles un cauce distinto a todo este tipo de situaciones en donde cada vez se suman más a impugnar determinado tipo de normas o de actos que consideran que resultan inconstitucionales.

En el caso de la nueva Ley del ISSSTE de hace un par de años, se presentaron 220 mil demandas de amparo, en muchas de ellas evidentemente fueron muchos los actores en cada una de las demandas, la cifra exacta no la tengo pero se calcula que fueron más de un millón de trabajadores al servicio del Estado los que a través de estas demandas se inconformaron con la nueva Ley del ISSSTE.

Aquí nació la idea de estos juzgados especializados, se crearon dos Juzgados de Distrito que fueron los que atendieron todo este volumen y esto implicó, y esto es importante para los efectos del INAP, construir todo un apoyo administrativo –para que se entienda de mejor manera– para poderle dar salida al problema del volumen.

Entre otras cosas, usar los medios tecnológicos que están a nuestro alcance para poder darle una mucha mayor velocidad

al trámite de los asuntos. Con la Procuraduría y con el ISSSTE se firmaron convenios para utilizar un sistema electrónico por primera vez, con firma electrónica y, consecuentemente, ello permitió el desahogo de esta cantidad de juicios de manera mucho más rápida.

Este es sólo un ejemplo del uso de la tecnología que se fue aplicando en esos casos y que hoy en día ya empiezan a ser lo natural, como ustedes saben el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene un gran proyecto de lo que llama “Juicios en Línea”, es decir, que desde el inicio hasta el final, los juicios se puedan tramitar vía electrónica. Esto es complejísimo tanto jurídica como técnicamente, pero ese esfuerzo que se hizo entonces sumado a muchos otros, ha permitido venir avanzando en México en esta materia.

Otros ejemplos recientes, 30 mil demandas de amparo en contra del famoso IETU, 2 mil 200 demandas en contra del Impuesto sobre Depósitos en Efectivo, 2 mil 900 demandas en el caso de la Ley de No Fumadores del Distrito Federal, y les podría dar otros ejemplos de cómo se ha venido incrementando este tipo de esfuerzos colectivos para presentar demandas en contra de leyes o actos que se consideran inconstitucionales.

Evidentemente, en nuestro sistema jurídico, como les decía, existe el matiz de la jurisprudencia, cuando se construye la jurisprudencia por las Salas o por el Pleno de la Corte es obligatoria para todos los tribunales del país; sin embargo, esto no se puede considerar un efecto general puesto que las autoridades administrativas en sentido jurídico no quedan sujetas a esas decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El otro mecanismo son las controversias constitucionales, no son recientes, aquí normalmente se cae en un error, la controversia

constitucional tiene sus orígenes desde la Constitución de Apatzingán y la Constitución Federal de 1824, se creó por una lógica del Sistema Federal, para dirimir conflictos de competencia entre órganos, inclusive órganos de distintos órdenes de gobierno para poder darle cohesión al sistema federal que nacía.

De hecho, la Constitución de Cádiz tiene también un esbozo de lo que podría considerarse controversia constitucional, lo que sucede es que con la reforma de diciembre de 1994, el espectro de las reformas constitucionales se amplió sustancialmente, entre otras cuestiones, porque se tomó un criterio jurisprudencial de la Corte y se elevó a rango constitucional para darles a los municipios la posibilidad de acudir por esa vía para impugnar actos de la Federación, de los estados, de diversos estados al que pertenecen, que consideren que violan su esfera de competencia.

Como ustedes comprenderán, esto abrió en gran medida el índice de litigiosidad, de hecho, el mayor número de controversias constitucionales hoy en día se presentan por los municipios.

En 2010 tuvimos 92 controversias constitucionales, el número no suena muy impresionante, pero tanto las controversias como las acciones de inconstitucionalidad tienen una complejidad enorme para su resolución y, consecuentemente, ocupan gran parte sino es que la mayoría del tiempo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las acciones de inconstitucionalidad sí fueron un mecanismo totalmente novedoso que se introdujo en nuestro sistema jurídico en diciembre de 1994 y es lo que la doctrina conoce como control abstracto de constitucionalidad, es decir, aquí no importa si la parte que impugna –claro, tiene que ser una parte legítima, es decir autorizada para hacerlo– tiene un interés legítimo, ya no digamos jurídico o no, si está legitimado para impugnar, nada

más con que plantee la inconstitucionalidad de un precepto, de una norma general, la Suprema Corte tiene obligación de revisar si realmente esa norma impugnada es constitucional o no.

¿Qué quiere decir esto? Que no sea contraria a nuestra Constitución, y a lo largo de estos años la Corte ha ido definiendo criterios en donde inclusive las constituciones de los estados quedan sujetas a este mecanismo de control, a pesar de que la Constitución, en el artículo 40 establece que los estados son soberanos en su régimen interior.

En múltiples ocasiones la Suprema Corte ha declarado la inconstitucionalidad de algún precepto de alguna constitución local, consecuentemente, la importancia de este medio consiste en que, por un lado, verifica la constitucionalidad o puede verificar, para ser más correcto, la regularidad constitucional de todo el orden jurídico nacional que se establece a través de normas generales, pero además con efectos generales cuando se resuelve por más de ocho votos de los 11 Ministros.

En ese caso la Corte se convierte en lo que la doctrina conoce como “legislador negativo”, es decir, en realidad deroga o abroga normas o leyes. Hasta donde tengo conocimiento, sólo hemos abrogado una ley completa que fue la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal porque la expidió la Asamblea del Distrito Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de votos consideró que la Asamblea no tenía competencia para expedir esa ley.

Esto les muestra la importancia de la vía de control constitucional que representan las acciones de inconstitucionalidad, evidentemente, a todo esto habría que sumar todos los distintos órdenes de justicia que también existen en el país, no les hablo del Tribunal Electoral porque no me corresponde y, además, no era parte de

esto, nada más, lo que les quiero subrayar y todos ustedes lo identifican, es que hoy en día es un órgano jurisdiccional fundamental para el país y sus cargas de trabajo son impresionantes también.

Ahora a esto, súmenle el resto de los órganos jurisdiccionales que existen en el país que llamamos administrativos porque no están dentro de la esfera del Poder Judicial que son, los Tribunales Agrarios, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y en el caso federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los órdenes locales están los poderes judiciales locales y adicionalmente, están estos órganos jurisdiccionales también de manera generalizada, porque hoy en día ya tenemos un espectro muy complicado en los estados, que no forman parte del Poder Judicial.

En cada estado, como saben, hay una Junta de Conciliación y Arbitraje y en casi todos los estados tiene una jurisdicción administrativa separada de la judicial, el orden agrario es federal, ahí sí, todo es federal pero finalmente hoy los estados tienen tribunales, es decir, tribunales que dirimen las controversias entre los servidores públicos de los municipios y de los estados con los propios órganos del poder público de los estados y municipios.

Quiero referirles, para terminar esta exposición y abrirla a las exposiciones de los distinguidos expertos que me acompañan en la mesa y después, quizás, a un intercambio de opiniones, simplemente señalarles la importancia de tres reformas aprobadas recientemente por el Constituyente Permanente, es decir, por el Poder Revisor de la Constitución que, sin duda, marcarán un hito, un cambio fundamental en la justicia de este país y en particular de la justicia federal.

Me atrevo a afirmar que es un hito para la justicia en el país por lo que les voy a explicar, en primer lugar, la primera reforma que

yo la traía al último, pero me adelanto por orden cronológico, es la de las “acciones colectivas”, precisamente, derivado de este fenómeno que estamos viviendo y a la luz del derecho comparado, en muchos países, particularmente en Estados Unidos, este tipo de acciones que ellos llaman *class action*, han tenido un efecto muy positivo; hoy en día ya lo tenemos en la Constitución.

El artículo 17 establece que deberán regularse las acciones colectivas, el congreso tiene obligación de expedir una ley, que no ha expedido, en donde establezca cómo va a operar esta acción colectiva en nuestro país, lo que me interesa destacarles ahora para efectos de la plática, es que el artículo 17 señala que corresponderá exclusivamente a los jueces federales el conocer de este tipo de acciones.

Es maravilloso pensar porque es verdaderamente de hacerle al pitoniso, tratar de elucubrar lo que va a representar esta nueva figura en nuestro sistema jurídico nacional. Las *class action*, las acciones colectivas, tienen modalidades en los distintos sistemas del mundo, pero fundamentalmente quiere decir que en esa acción se pueden sumar un número indeterminado de personas y la sentencia que se dicta no necesariamente beneficia nada más a ese número, por muy grande que sea, sino a todo aquel que pueda estar dentro del ámbito que le compete a la resolución.

No voy más allá porque no quiero meterme en algo que, en primer lugar, desconozco y, en segundo lugar, le corresponde al Legislativo en este momento, yo nada más espero que los ilumine la lámpara de Diógenes porque es una figura verdaderamente complicada si no se le maneja bien y, eventualmente, ese tipo de figuras pueden generar muchos problemas de orden operativo. Hasta ahí dejo lo de las acciones colectivas.

La reforma en materia de amparo introduce modificaciones sustanciales que cambiarán al Sistema Jurídico Nacional, les

voy a decir porqué y me voy a referir exclusivamente a los aspectos más importantes de una reforma que es de gran calado, ésta reforma abarca los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución, insisto, no la voy a tocar integralmente, nada más me voy a ir muy puntualmente a los aspectos que considero más relevantes, siendo todo muy relevante.

En el artículo 94 se establecen, en mi opinión, dos cuestiones muy importantes, se establece una figura que se le llama “Plenos de Circuito”, en donde los Tribunales Colegiados de cada uno de los Circuitos formarán un pleno, tampoco les puedo decir al final del camino cómo quedará esta figura, hoy en día se está elaborando en el Congreso de la Unión la nueva Ley de Amparo que lógicamente comprenderá cómo se organizarán, esto es bien importante porque si ustedes ven en el caso del Distrito Federal hay 54 Tribunales Colegiados de Circuito, si el Pleno fuera con todos los magistrados estarían hablando de un pleno de 162 personas, es decir, sería muchísimo más grande que todos los cuerpos legislativos estatales y del Distrito Federal que existen. La Asamblea del Distrito Federal tiene 66 integrantes, el Estado de México anda en una cifra un poco mayor, como comprenderán, un Pleno así es inmanejable, tendrán los legisladores que echarle mucho talento a la parte administrativa, insisto, del proceso de administración para la administración de justicia, para establecer una figura que pueda funcionar en toda la República con estas diferencias que vemos.

En Baja California Sur tenemos un solo tribunal colegiado de circuito, el pleno de los colegiados será *el Colegiado*, probablemente, tendrán que atacarse todas las figuras, fíjense qué importante.

¿Pero cuál es la importancia? Estos plenos son los que van a resolver las contradicciones de criterios. Las contradicciones

de criterio, señoras y señores, son una de las funciones más importantes que realizamos, ¿Por qué? Cuando hay dos decisiones de Tribunales Colegiados sobre el mismo asunto, sobre la misma materia, sobre el mismo problema jurídico y resuelven de manera diferenciada, eso puede ir hoy en día a las Salas o al Pleno del Tribunal Constitucional, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la resolución que se dicta que curiosamente es por mayoría simple, no por mayoría calificada, forma en automático jurisprudencia, es decir, el criterio es obligatorio para todo el orden jurídico nacional.

El cambio ahora radica en el número de las contradicciones que se presentan que es muy grande, esto obviamente va a desinflarle la carga de trabajo a la Corte, en Pleno y en Salas, porque cada Pleno de Circuito resolverá los conflictos que se presenten en el Circuito, y sólo aquellos conflictos, en principio, porque hay una excepción, no me meto en tecnicismos, cuando un criterio de un Pleno de un Circuito sea contrario al criterio de otro Circuito sobre el mismo asunto, irá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución.

En segundo lugar, en el artículo 94 constitucional se estableció que hoy en día habrá asuntos prioritarios, asuntos urgentes que a solicitud del Presidente de la República, por conducto del Consejero Jurídico del Ejecutivo, o de cada una de las Cámaras por conducto de su Presidente, el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, inclusive ahí habrá que ver hasta dónde lo llevan, si a otros niveles, tendrán obligación de darle preferencia para su resolución cuando se alegue que hay urgencia por causas de interés u orden público.

Esto también va a introducir una relación entre poderes nueva, porque el Presidente de la República nos podrá decir: “Oye, Suprema Corte, resuelve ya este asunto”. Por ejemplo, para no

ir con eufemismos, el famoso apagón, a lo mejor el Presidente podría plantearnos, eventualmente “Oye, ese es un asunto urgente”. Claro, tendrá que motivarlo, tendrá que decir por qué es un asunto de interés general o interés social o de orden público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidirá el resolverlo, pero si hay razones, la Corte no deberá nunca negarse a resolver ese tipo de asuntos.

¿Qué pasa con esto, por qué se los planteó? Porque esto va alterar el orden del trabajo de la Corte, hay una “cola” enorme de asuntos, tanto en el Pleno como en las Salas. En las Salas se desahoga más rápido el trabajo y más número de asuntos, pero igual si hubiera solicitudes de este tipo, la Corte tendrá que interrumpir el orden que trae para darle la preferencia solicitada.

Súmenle los asuntos electorales que hoy en día es el mayor número de acciones de inconstitucionalidad, que también son de carácter preferente ¿Por qué? porque los procesos electorales son a fecha fija y como ustedes saben hay normas que exigen que esté resuelto todo para un proceso electoral, me refiero legalmente, por lo menos tres meses antes de que inicie el proceso.

En fin, es introducir elementos que complican el trabajo, pero al mismo tiempo, están encaminados a resolver los problemas nacionales más urgentes.

El artículo 103 Constitucional establece la competencia de los órganos del Poder Judicial en materia de garantías, hoy derechos humanos, se introduce también una parte muy importante. ¿Por qué? porque se amplía la protección constitucional. Hoy, conforme a la Constitución y así tendrá que ser cuando se expida la Ley de Amparo.

El legislador estableció que entrará en vigor en 120 días a partir de su publicación en el Diario Oficial, que fue el 6 de junio del

presente año, está corriendo el plazo de 120 días para que entre en vigor, lo que se pretendió es que entre en vigor cuando ya haya una ley reglamentaria, una nueva Ley de Amparo.

Todo esto ya está en la Constitución, les repito, a la luz del 103, fracción II, hoy el amparo procederá contra normas generales y actos, pero también por omisiones de la autoridad, lo cual en la Corte tradicionalmente nos habíamos negado, quiero confesar que yo era uno de los que me oponía a la omisión legislativa, omisión de la autoridad, porque no estaba previsto en la Constitución.

Hoy ya está previsto en la Constitución y no sólo es porque violen la Constitución, sino también porque violen tratados internacionales en materia de derechos humanos, ahora vamos a ver la reforma en materia de derechos humanos, no me detengo en este punto.

El artículo 107, fracción I, en cuanto a los principios de amparo que veíamos, la principal reforma es que hoy se exige que haya un interés jurídico, este es un tecnicismo, no me voy a detener, simplemente quiero decir que hay un derecho subjetivo de quien reclama porque considera que se le ha violado un derecho.

Este concepto de interés jurídico se cambia por el de interés legítimo que es un concepto, déjenme ponerlo así, más de tipo coloquial, para los que no son abogados, un concepto mucho más abierto que el de interés jurídico y que también, obviamente, la ley tendrá que empezar a decantar.

El interés legítimo puede ser individual o colectivo, precisamente en función de las “acciones colectivas”, a mí me hubiera gustado también un cambio aquí y no se dio, el agravio personal y directo, sí tiene que acreditarse que hay un agravio personal y directo.

En la fracción II del 107 viene otro de los grandes cambios, por primera vez desde la primera mitad de Siglo XIX se matiza, se relativiza el Principio Otero, se estableció una fórmula muy interesante y, además, déjenme platicarles una anécdota, era una propuesta general para todo tipo de leyes, sin embargo, el hecho de que se pudiera hacer una declaración universal, una declaración general de inconstitucionalidad provocó un gran temor en muchos círculos en materia fiscal, finalmente, el Constituyente consideró que la materia fiscal no quedaba comprendida aquí, ni crean que cuando impugnen por los impuestos van a lograr una disminución, esa queda igual.

Pero en todo lo demás, hoy la Constitución dice que cuando se fije jurisprudencia por reiteración, esto quiere decir que hay casos, hoy en día son cinco, entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizará esa jurisprudencia y si por ocho votos determina que es correcta, le dará aviso al órgano emisor, dígase un Poder Legislativo local, una legislatura, el Congreso de la Unión, el Ejecutivo, si se trata de un reglamento para efectos, a mí me parece que aquí dejaron un plazo demasiado corto, 90 días naturales, para que corrijan la inconstitucionalidad.

Si no lo hace dictará una resolución con carácter general que obligará a todos, estableciendo las condiciones y características de esa norma sustituta, vamos a llamarle a través de la jurisprudencia, tanto en relación con el Legislativo como con el Ejecutivo cuando dicta reglas generales o inclusive hoy en día otras autoridades, órganos autónomos, etcétera. Como ven, es un cambio de gran calado que implicará también una carga de trabajo adicional con condiciones muy especiales.

Otro cambio muy importante, éste es muy técnico pero se los voy a tratar de simplificar, hoy en día, tenemos un grave problema, sobre todo cuando se trata de amparos directos. Se van al amparo,

se resuelve, se regresa a un colegiado y ahí vuelve a surgir una impugnación por otro motivo y vuelven a irse al amparo; esto ocurre también con el amparo indirecto.

Hoy en día, la norma constitucional que se estableció va a impedir eso con candados muy importantes. El recurrente, el accionante, el impugnante tendrá que hacer valer todos sus conceptos y agravios en su primera demanda.

El tribunal colegiado tendrá obligación de revisarlos todos y si de oficio encuentra resolverlo para que en esa resolución que se dicte en el amparo directo, se fijen ya los efectos de la nueva resolución que se tenga que dictar, y no se pueda volver a repetir este círculo que a veces lleva a juicios de 5, 6, 10 o hasta 12 años.

Hoy resolvió la Suprema Corte un incidente de inejecución de sentencia en un asunto muy famoso por muchos motivos, “El Encino”, que inició en el año 2000, como comprenderán, esto va a ayudar a que este tipo de situaciones no se den ya en el futuro.

Hay algunas otras reformas muy importantes que me saltaré para concluir con derechos humanos, la reforma de derechos humanos introduce a nuestro Sistema Jurídico Nacional un cambio fundamental que ya avaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer los alcances de la famosa “Sentencia Radilla” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En primer lugar, como ustedes saben, en el artículo 1º de la Constitución hay un cambio sustancial, se establece el control de convencionalidad y la obligación para todas las autoridades de tomar en cuenta los tratados internacionales en materia de derechos humanos y aplicar los principios que rigen en esta materia.

Pero lo más importante que resolvió la Corte, es que hoy en el país hay un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, todas las autoridades y, consecuentemente, todos los jueces, tienen la obligación en materia de derechos humanos, esto es exclusivamente en materia de derechos humanos, de cumplir con lo que señala la Constitución y los tratados internacionales en esa materia y tomarlos en cuenta para resolver.

El tamaño de esta decisión tanto del Constituyente como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en mi opinión, sólo lo vamos a poder apreciar con el tiempo, es un cambio importantísimo en el concepto que hemos tenido en este país de la justicia constitucional.

El tiempo nos irá marcando cómo evoluciona, el tiempo nos irá diciendo si hay que irle haciendo ajustes a las modalidades pero hoy en día la Constitución en su artículo 1º dice esto y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya lo interpretó en ese sentido. Evidentemente, esto generará todo un *boom* de litigios, porque el juez de Tingüindín hoy en día tendrá la obligación en materia de derechos humanos de tomar en cuenta lo que dice la Constitución y los tratados internacionales en la materia para resolver, si no lo hace, su resolución será inconstitucional, consecuentemente es lógico que tendremos un periodo de gran litigiosidad, de nuevos criterios, de un cambio jurisprudencial importante en el país.

El artículo 29, estoy hablando en materia de derechos humanos, recuerdan ustedes es lo que conocíamos como el régimen de suspensión de garantías individuales, es un régimen de excepción para que bajo ciertas circunstancias extraordinarias el Presidente de la República, con el apoyo del Congreso, pudiese suspender las garantías individuales.

Conforme a la reforma constitucional, hoy ya no nada más se trata de suspensión, sino también de restricción de los derechos

humanos y de las garantías y se establece un segundo nuevo párrafo en donde se señalan derechos específicos que no pueden ser suspendidos ni restringidos, bajo ninguna circunstancia.

Por primera vez en nuestra Constitución, se establece expresamente la protección para estos efectos de la vida, lo que no existía en la Constitución, obviamente están todos los demás derechos, si a alguien le interesa después se los menciono puntualmente.

¿Se acuerdan el famoso artículo 33? “Ya le aplicaron el 33”, conforme a un criterio de la Corte, el Constituyente –obviamente, referido a los derechos fundamentales y a los tratados internacionales– modificó esto y hoy en día el Presidente de la República ya no puede expulsar a un extranjero sin darle garantía de audiencia, tendrá forzosamente que dársela previamente.

Finalmente, les refiero algo muy importante para nosotros, con la reforma nos quitaron la facultad de investigación que estaba en el artículo 97, al modificarlo junto con el artículo 102 le dieron esta facultad a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Les quiero decir que ha sido un tema muy polémico, la propia Corte estuvo dividida en cuanto a si debería serle suprimida esa facultad o debería ser reglada, en un documento que le envió con motivo de la Ley de Reforma del Estado al Senado, señaló dos posibilidades, que de plano se la quitara, la Corte no se pronunció si debía pasarse a otro órgano o no, o que si se quedaba debía ser reglada por el Constituyente Permanente. El Constituyente Permanente optó por quitársela a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, habemos quienes consideramos que fue una buena decisión, hay quien considera que no y yo lo respeto mucho, se la pasó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como el órgano que tiene a su cargo velar precisamente en esta materia para que se cumplan las disposiciones constitucionales y tratados internacionales.

Esta es una visión a grandes rasgos de lo que es el Poder Judicial hoy y los enormes retos que tiene a partir de estas reformas de gran calado en el ámbito de derechos humanos, en el amparo y en las acciones colectivas que, les aseguro, modificarán nuestro esquema normativo, sobre todo desde el punto de vista de la función jurisdiccional. Muchas gracias por su atención.

ROMMEL C. ROSAS: Muchas gracias señor Ministro. Ahora escucharemos al doctor Sergio Márquez Rábago con sus comentarios a la conferencia. Leeré algunas líneas de su currículum.

Es licenciado y doctor en Derecho por la UNAM, profesor desde 1978 en la Facultad de Derecho, además de ser profesor en el postgrado del INAP, en el Instituto Federal de Defensoría Pública y en el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Ha desarrollado su labor profesional en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en Petróleos Mexicanos, en la UNAM como Coordinador de Asesores del Abogado General, en la Facultad de Derecho de la UNAM como Secretario Académico; laboró también en el Poder Judicial.

Es autor de *Prontuario Constitucional, de Evolución Constitucional Mexicana* y de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus Reformas y Adiciones*. Doctor Márquez Rábago tiene la palabra.

SERGIO MÁRQUEZ RÁBAGO: Muchas gracias Rommel, muchas gracias al maestro Don José R. Castelazo por invitarme a comentar esta espléndida conferencia del señor Ministro Fernando Franco González Salas, saludo a mis compañeros comentaristas, al maestro Carlos Matute y al doctor Juan José Sánchez.

Es muy interesante y muy completa la conferencia, creo que estuvo bien señalada como una Conferencia Magistral, porque

en menos de una hora el señor Ministro nos hizo ver realmente el gran esfuerzo que hace la Suprema Corte para participar de manera eficiente y eficaz en el desarrollo democrático y en el desarrollo del Estado de Derecho de México.

Tenemos que recordar que la Corte tiene una historia de menos de 200 años, el año pasado apenas celebrábamos los 200 años de independencia nacional, 200 años de creación de México, pero acuérdense que esos 200 años corren a partir de que Miguel Hidalgo y quienes le siguen toman la decisión de ser independientes, las instituciones empiezan a nacer después.

De hecho el antecedente más remoto de la Suprema Corte es Ario de Rosales, Michoacán, en 1815 si no mal recuerdo, cinco años después, con una existencia realmente relativa donde Morelos tenía una fuerza, una presencia. Duró poco tiempo y después desaparece, para reaparecer en 1824 ya con una nación independiente.

Para 1824 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Juzgados de Distritos, el esfuerzo enorme que hacía la Federación era para tener un Juzgado de Distrito en cada estado del país, eran 20 estados y con el doble del territorio nacional.

En las demandas de juicios, los términos para presentar la demanda subían un día por cada 30 millas o algo así, porque había que ir a caballo a llevar las demandas. Hoy día con los números que nos da el señor Ministro hay 684 órganos jurisdiccionales, en la mitad de territorio nacional de 1824.

El Juicio de Amparo aparece en 1847 con el Acta de Reforma, en 1849 hubo 33 solicitudes de juicio de amparo. En San Luis Potosí el juez Pedro Sámano, un juez en sustitución del titular, resuelve el primer juicio de amparo contra una orden de destierro;

había 33 solicitudes, sólo se aceptaron dos o tres, las demás se desecharon porque no había ley de procedimiento. La primera ley que regula el amparo es expedida en 1861, es decir, el primer juicio de amparo se desarrolla sin una ley de procedimientos, sin una ley adjetiva.

El Poder Judicial, como nos dice el señor Ministro, ha estado en un constante esfuerzo por actualizarse y, precisamente, en ese nacer del Poder Judicial desde los ministros hasta los juzgadores locales del Poder Judicial Federal, eran juzgadores mixtos, tenían que conocer de juicios civiles, penales, administrativos y del trabajo, tenían que ver todas las materias.

Hoy día tenemos juicios especializados, ya no sólo en materia penal, sino en la materia penal, en arraigos por ejemplo, o sea, especializamos lo especializado de tal grado de desarrollo. En nuestra Suprema Corte se hacen los discos de CD de jurisprudencia para casi todo Centroamérica.

Me platicaba alguna vez algún amigo que tenemos en la Corte que cuando los pueblos no son muy desarrollados, casi toda su jurisprudencia es civil y penal. ¿Qué hay en un país pequeño que no se ha industrializado mucho? Crímenes, robos, delincuencia y actos comerciales, actos de la persona, y éhos son los problemas que llegan a los juzgados.

Cuando empieza haber propiedad intelectual y materias fiscales, es que se está desarrollando la sociedad. Afortunadamente México ya tiene mucho de esto.

Desde 1824 tenemos precisamente las facultades en materia de controversias constitucionales, en 1917 aparecen de manera expresa en la Constitución y no se ejercen. Efectivamente, como nos señalaba el señor Ministro, el hecho de facultar al municipio le

da un gran índice de litigiosidad a la controversia constitucional, pero hay que tomar un precedente muy importante, en 1994 transferimos una facultad metaconstitucional del Presidente, representante de un sistema político de partido único, y transferimos ese poder de solución de controversias políticas a la Suprema Corte. ¿Por qué? porque ya no era posible que un Presidente emanado de un partido resolviera una controversia constitucional entre dos titulares de partidos diversos. Acuérdense que en 1989 Acción Nacional gana su primera gubernatura y cinco años después la mitad del país es gobernado por otros partidos políticos.

Era una necesidad innegable. El Poder Judicial cumple una función trascendente que es la de mantener el orden, dar seguridad a los mexicanos para seguir buscando el desarrollo del Estado de Derecho en México.

Cuando hablamos de formas de gobierno decimos que si en el sistema de gobierno prevalece el Ejecutivo, al sistema le llamamos presidencial; si prevalece el Poder Legislativo, al sistema le llamamos parlamentario, y decimos de broma, que si prevalece el Poder Judicial, no le llamamos simplemente. ¿Por qué? porque no existe ningún sistema como forma de gobierno, ¿por qué? porque el Poder Judicial no busca dirigir o encabezar al Estado, busca dar esa armonía y esa capacidad de desarrollo en la tranquilidad y en la pasividad de que un juzgador te resuelva tus controversias.

Qué hubiera pasado si a un Jefe de Gobierno del PRD, un presidente de Acción Nacional le niega el ejercicio de su presupuesto, cómo viviría México, y si al Jefe de Gobierno le ponen a Andrés Manuel López Obrador, se nos complica más la cosa definitivamente.

Para no dejar en manos del Presidente de la República un problema entre el Jefe del Gobierno y la Secretaría de Hacienda

lo ponemos en manos de los señores ministros, y ese juez es un juez legitimado ante las partes, que aceptan poner el juicio ante ellos y aceptan la respuesta, la resolución que dan a su asunto y lo toman como una solución acertada, como una solución adecuada.

Una de las controversias más importantes que ha habido en este país ha sido la 109 del 2004, del Presupuesto de Egresos para 2005. Ustedes lo recordarán, en el que los diputados modifican el presupuesto del Presidente Fox y él publica el presupuesto y dice: lo voy a publicar porque lo quiero controvertir, en controversia constitucional, si no lo publico no lo puedo atacar, tiene que estar publicado.

Lo publica y lo impugna mediante controversia constitucional la diferencia de 7 mil millones de pesos que le desvía. La Suprema Corte lo admite, otorga la suspensión contra esos 7 mil millones, exige garantía, se deposita. Despues el Ejecutivo y el Congreso se ponen de acuerdo y se acabó la controversia constitucional.

Cuando estos asuntos llegan a la Corte se habla de que si se politiza la justicia o si se judicializa la política. ¿Es un fracaso de la política llevar el asunto a la controversia constitucional o no? En principio sí, pero tenemos un órgano legitimado y capaz de resolvernos.

Además, si los efectos no llegan a otras áreas como en el caso de la controversia del Presupuesto de Egresos, se permite el convenio de las partes para terminar con la controversia, así terminó ese gran problema de controversia presupuestal. Seguramente por eso son asuntos prioritarios, imagínense llegar nuevamente a un asunto de controversia presupuestaria, evidentemente tendría una prioridad mayúscula para que la Suprema Corte lo resolviera.

Ese hecho y aparte que en 1994 se le exigió al Congreso que expediera una Ley de Controversias que no existía, hizo que

subieran mucho las acciones de inconstitucionalidad. 1,316 incidentes de inejecución de sentencia, yo estoy de acuerdo con el señor Ministro que ese es el problema más grave que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fíjense ustedes, incluso a mis alumnos de Constitucional les he propuesto que en el campo de responsabilidades no hay cuatro responsabilidades, sino cinco: civil, penal, administrativa, política y hay una responsabilidad constitucional. La Suprema Corte tiene la facultad de separar a un servidor público que no cumpla con una sentencia de amparo, y además de separarlo, consignarlo ante Juez de Distrito, sin ejercicio de acción penal por el Ministerio Público, por el delito de abuso de autoridad, es la única excepción de ejercicio de acción penal.

Esta facultad tan importante implica dos sanciones: te separo de tu cargo como Secretario de Estado, como subsecretario, como director y, además, te consigno ante Juez de Distrito por el delito, y no te consigno ante el juez para ver si hay delito, nada más para que te ponga la sentencia, porque yo ya dije que se dieron los elementos y, efectivamente, se cometió un delito: no cumpliste.

Esta facultad tan importante que tiene la Corte se ha aplicado sólo en cuatro veces en 30, 40 años. Cuando tenemos 1,316 incidentes de inejecución, cuando somos el penúltimo lugar, según la OCDE y tenemos esa arma tan fuerte que tiene la Corte, evidentemente sería algo a lo que deberíamos de ponerle mayor interés.

El hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté auxiliándonos para llegar a mejorar el Estado de Derecho en México es algo que seguramente veremos reflejado de manera muy inmediata en nuestro país. La inclusión de las acciones colectivas, la posibilidad de las declaratorias generales de inconstitucionalidad y el control difuso.

Sobre el control difuso nos dice el señor Ministro que si un juez en Tingüindín, seguramente será Michoacán por la terminación del nombre, se le ocurre que una ley local va en contra de los derechos humanos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá decretar la inconstitucionalidad y otorgar protección al gobernado por ese asunto.

Esto seguramente elevará de manera importante la litigiosidad, pero creo que es un camino correcto que el 133 constitucional otorgue a los jueces de los estados la facultad de aplicar la Constitución General de la República, desapegándose de sus constituciones y leyes locales cuando las considere contrarias. Considero que de alguna manera nos estábamos quedando cortos con el simple enunciado de la Suprema Corte de decirnos que no lo autoriza la Constitución, de una interpretación sistemática y armónica, porque el 103 y el 107 dicen que son los Tribunales de la Federación; pero entonces nos preguntábamos qué dice entonces el 133 ¿no dice nada al decir que el juez de la localidad puede pronunciarse?

Hoy día empezamos con derechos humanos, pero creo que es cosa de reflexionar, a la mejor también el Constituyente podría tener la posibilidad de abarcar una cuestión de constitucionalidad a propuesta de jueces locales, convalidada por la Suprema Corte que nos daría una mejor aplicación de esto.

Yo también me congratulo, como el Ministro, de la exclusión de la Constitución, en el 97, párrafo segundo, de la facultad de investigación. Efectivamente era muy difícil, el hecho de que ustedes tomen un asunto, el cual para que entre, ustedes piden que tenga violación grave de garantías individuales, sino no lo acepta; y que a la hora de salir, digan que no hay una grave violación de garantías individuales.

Es un requisito de procedencia ¿cómo lo sacamos? diciendo que no. Para la Corte era muy difícil, en el momento que la tomaba ya estaba en una situación muy delicada, porque siempre están involucrados los poderes políticos del Estado, estábamos mezclando justicia con política viva y eso de alguna manera era inconveniente, a lo mejor servía en 1880, cuando lo utiliza Protasio Tagle por los asesinatos de Veracruz.

Lo tomó Venustiano Carranza, lo llevó como un discurso democrático, lo incluyó en la Constitución, pero no nos hizo mucho bien, llevamos a cabo ocho, nueve facultades de investigación. Obviamente, la resolución de Aguas Blancas es para aplaudirla, porque señalaron con puntos y señales todos y cada uno de los responsables.

El proyecto del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea era muy consistente y daba puntos y señales en el caso ABC. Pero entendemos exactamente que no es la función de la Corte, la esencia es, precisamente, que no podemos contraponer a los poderes políticos y jurisdiccionales, tienen destinos diferentes; ese era el error de la facultad de investigación. Me congratulo de estar con ustedes aprendiendo del señor Ministro y lo felicito por su exposición señor Ministro.

ROMMEL C. ROSAS: Muchas gracias doctor Márquez. Ahora hará uso de la palabra el doctor José Juan Sánchez González. Él es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FES Acatlán de la UNAM, maestro y doctor en Administración Pública por la UNAM, fue Premio del Instituto Nacional de Administración Pública en 1997 con la investigación: “Administración Pública y Reforma del Estado en México”. Además de ser Miembro de Número del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, es Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública, en donde es profesor del doctorado.

Cuenta con numerosas publicaciones, entre ellas, una de las más recientes es *Las aportaciones del Premio INAP al estudio de la Administración Pública*. Doctor tiene usted la palabra.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ: Antes que nada muchas gracias, es un placer compartir esta mesa con el señor Ministro José Fernando Franco González Salas; con el Presidente del INAP, maestro Castelazo; con el doctor Sergio Márquez Rábago; con el maestro Carlos Matute, y con Rommel Rosas, nuestro colega en la Facultad.

Lo primero que quiero decir, además de agradecer, es que cuando Rommel me llamó en la semana y me dijo que quería que yo estuviera aquí, me dije: por qué tengo que estar en una mesa donde se va a hablar de la organización y funcionamiento del Poder Judicial, yo soy experto en Administración Pública o al menos trato de serlo.

Creo que va a ser muy refrescante lo que voy a decir, porque voy a hablar de la Administración Pública, qué tiene que ver con el Poder Judicial y también con el Poder Legislativo, pero sobre todo con el Poder Judicial.

Voy a tratar de ser muy concreto, hablaré de ocho aspectos de la Administración Pública en México que me parece tienen que ver, particularmente, con su relación con el Poder Judicial y con la conferencia magistral que acaba de darnos el Ministro Franco González Salas, a quien respeto. Me da mucho gusto conocer todo lo que está haciendo el Poder Judicial, pero trataré, muy modestamente, de hablar de los puntos que tienen que ver con la Administración Pública, como yo lo veo.

En primer lugar, quiero decir que desde el punto de vista teórico, la Administración Pública sobre todo se dedica a ver el Poder

Ejecutivo, ahí hay un debate teórico ancestral. Por una parte el padre de la Administración Pública norteamericana, Woodrow Wilson, dijo que el objeto de estudio de la Administración Pública era el Poder Ejecutivo en los tres niveles y todo lo que de ello surgía.

Charles-Jean Baptiste Bonin, el padre de la Administración Pública francesa antigua, decía también que era el Poder Ejecutivo y todo lo que hacía. Definió a la Administración Pública como ese poder que podía manejar, controlar, dirigir todo lo que estaba bien, y resolver lo que estaba mal.

En el caso de México, el padre de la Administración Pública, Luis de la Rosa dijo, en 1857, que era el Poder Ejecutivo. Tuvo una controversia con un destacado jurista, Teodoro Lares. Decía: yo no voy a hablar de las lecciones de Administración Pública del señor Teodoro Lares que es Derecho Administrativo, yo voy a hablar de la Administración Pública. En esa referencia ya Luis de la Rosa definía qué era.

El señor Ministro se refirió a Mariano Otero que, además de ser un gran jurista, también fue un gran administrador público. Mariano Otero hablaba ya en ese tiempo del aspirantismo y de la empleomanía; después hablarán de eso Lucas Alamán y Zavala.

De alguna manera, tenemos mucho que ver con el Poder Judicial, creo que aquí hay un debate muy interesante. Voy a referirme a dos importantes expertos norteamericanos que decían que la Administración Pública debía tener por objeto el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

Félix Nigro dice que la Administración Pública son estos tres poderes; es muy complejo, porque si los tres fueran la Administración Pública, ésta tendría tres objetos de estudio

muy complejos. Gulick también decía en algún momento que la Administración Pública era el Poder Ejecutivo y lo que pasaba en el Legislativo y en el Judicial.

Creo que en el caso actual ya podemos decir que la Administración Pública solamente se refiere al Poder Ejecutivo, pero en esa situación lo que queremos decir es que hay elementos teóricos que surgen a debate.

En segundo lugar, el proceso administrativo público, en un sentido amplio, comprende: planeación, organización, control, ejecución y evaluación; proceso que se da no solamente en el Poder Ejecutivo, también se da en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial; eso, por supuesto es muy amplio, muy complejo. En la conferencia magistral el señor Ministro habla de organización y funcionamiento, ambas cosas tienen que ver con el proceso administrativo que es universal y corresponde también a la Administración Pública.

El número tres de los ocho puntos, es que los principios de la Administración Pública son universales. Hubo una discusión que se dio en algún momento con Herbert A. Simon, con Robert Dahl y con otros autores, que decían que los principios de la Administración no eran universales, sino eran simplemente proverbios y no principios.

Creo que el principio de unidad de mando, la relación jerárquica, las relaciones entre los diferentes niveles, la coordinación y muchos otros principios que definió no solamente Taylor, sino también el francés Fayol, son aplicables al Poder Legislativo y, por supuesto, al Poder Judicial. De hecho, varios otros principios tienen que ver con ellos, por tanto aplicables también al Poder Judicial: la división de poderes, la especialización, la complejidad, el uso de los recursos humanos, financieros, técnicos y tecnológicos.

En la ponencia del señor Ministro hay algo que me llamó muchísimo la atención, que hay que tomar muy en cuenta y que habría que analizar. Él habló mucho del concepto de espectro del Poder Judicial, que en la historia de México ha sido notable. También se refería también a ello el doctor Márquez Rábago, cómo las constituciones del Siglo XIX y XX han ampliado el espectro de la Administración del Poder Judicial, es muy importante. De alguna manera este espectro ha ido cambiando y esto también se refiere a un principio de la Administración Pública que tiene que ver con la división del trabajo.

A mayor complejidad, mayores órganos y un mayor conjunto de aspectos. Voy a ser muy concreto, en este sentido, yo veo que en el Poder Judicial hay aspectos que tienen que ver con la Administración Pública, tienen que ver con las estructuras, con los procesos, con los procedimientos y también con los tribunales.

Los tribunales al fin de cuentas son órganos administrativos y tienen, a pesar de la tarea y de la misión que llevan, aspectos muy administrativos, relacionados con la Administración Pública. En ese sentido, lo que ocurre en el Poder Judicial a todos nos afecta, primero, como ciudadanos, pero también con aspectos relacionados con la Administración Pública.

Cuarto punto. El señor Ministro se refirió a los diferentes órdenes que atienden, mencionó el orden penal, el administrativo, el civil, del trabajo, muchos de ellos son tareas también de la Administración Pública, además de lo que tiene que ver con la justicia constitucional. Nos definió muy claramente todo lo que está haciendo en este momento el Poder Judicial de la Federación y los órganos vinculados.

Quinto punto. Antes de venir revisé de forma muy genérica la Ley Orgánica del Poder Judicial y ahí está muy claro lo que

nos mencionó el señor Ministro sobre la carrera judicial. Para la Administración Pública es muy importante también, lo dijo sólo de manera muy marginal, pero sería muy interesante saber más sobre la carrera judicial, que tiene mucho que ver con la conformación del Servicio Profesional de Carrera, con la idea de ir profesionalizando a los servidores públicos, a los jueces, a los administrativos, a los administradores de la carrera judicial.

De hecho, el Servicio Profesional de Carrera hace una excepción con relación a la carrera judicial que se da en el Poder Judicial. Me parece que, por lo que he conocido, es una carrera muy importante, es propia del Poder Judicial, distinta a la que se da en el Poder Legislativo, distinta a la de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, pero para la Administración Pública sí es un objeto de estudio la carrera judicial.

El punto seis es el Consejo de la Judicatura Federal. Me parece que es una materia muy importante para la Administración Pública –es una de las mayores reformas, lo dijo el señor Ministro– porque las tareas administrativas que antes llevaba la Suprema Corte de Justicia se dan en esta área. Él mencionó que algo similar se da en España. Es muy importante este aspecto porque de alguna forma el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano administrativo y sería tarea, como objeto de estudio de la Administración Pública y sus aspectos fundamentales.

El señor Ministro no se refirió al Tribunal Federal Electoral (TRIFE) porque ese Tribunal no era su materia. El TRIFE acaba de cambiar de Presidente, yo no lo creía porque pensaba que se iba a reelegir. Celebramos que haya habido un cambio en el TRIFE, es una parte importante, es una señal para lo que va pasar en el 2012, la elección del Presidente de la República en el próximo año.

Lo que quiero decir es que para la Administración Pública la carrera judicial, el Consejo de la Judicatura y lo que hace en materia electoral el TRIFE, son materias de la Administración Pública, tienen mucho que ver con ella.

Dos aspectos muy importantes, uno ya lo abordó muy bien el señor Ministro –y conforma el aspecto siete de mi intervención– sobre qué reformas hacían falta de realizarse dentro del Poder Judicial. Él ya se refirió extensamente a tres: las acciones colectivas, las reformas en materia de amparo y la de derechos humanos.

Estas reformas son muy importantes, el nuevo enfoque institucional dice que en la medida en que tengamos un Poder Judicial más fuerte, tendremos una mejor nación. Creo que lo que el señor Ministro nos dio en la conferencia magistral nos sirve para decir que, efectivamente, un mejor Poder Judicial nos hace un Estado mucho más sólido, y una reforma al Estado muy importante, como esas tres que nos acaba de señalar, son muy relevantes. En ese sentido vamos muy bien con este Poder Judicial más actualizado, con mayores atribuciones y con mayor espectro como tal.

Por último, me parece que nos hacen falta más trabajos desde el punto de vista de la Administración Pública para señalar qué está haciendo el Poder Judicial. Yo creo que una enorme deuda que tenemos los administradores públicos es analizar qué pasa con el Poder Judicial, sus relaciones con la Administración Pública, con la sociedad y con los ciudadanos.

El estudio de la organización y funcionamiento del Poder Judicial tiene que ser analizado también desde el punto de vista de la Administración Pública. Yo no me atrevería a hacer un trabajo sobre esto porque es muy amplio, pero creo que muchos autores y especialistas de la Administración Pública tendrían que analizar esta materia.

Simplemente diría, de forma muy genérica, que Pichardo Pagaza hizo un trabajo muy importante en su libro “Introducción a la nueva Administración Pública de México. Volumen I” en el cual analizó parcialmente el funcionamiento del Poder Judicial. Ya nos dio un primer tomo, ya actualizó, pero obviamente hace falta un trabajo con un mayor análisis.

Omar Guerrero hizo un trabajo sobre la función del juez, del funcionario y del diplomático, pero él habló de la parte histórica y de cómo se fue formando el juez en México y en el mundo. Creo que aquí nos hace falta más trabajo para saber cómo se preparan los jueces y la formación que tienen ellos, pero particularmente lo que tiene que ver con la Administración Pública.

En la reciente obra del maestro Castelazo “Administración Pública: Una visión de Estado” nos acerca a esta idea de que mucho de la Administración Pública tiene que ver con la Constitución, con el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Yo creo que en ese sentido nos hace falta a los administradores públicos trabajar más esos aspectos. Son necesarios algunos apoyos para que los administradores públicos pudiéramos dedicarnos más a hacer algunas colaboraciones, algunos ensayos y algún libro sobre esto. Acabo de terminar un trabajo sobre la corrupción administrativa en México, tiene que ver con el control interno y el control externo. Me parece que también hace falta analizar las responsabilidades de los servidores públicos, ya lo mencionaba el doctor Márquez Rábago, sí hace falta analizar lo que está pasando en esa materia.

Quise ser muy breve en dar una opinión de lo que nos hace falta a los administradores públicos para conocer más a la Suprema Corte de Justicia, al Poder Judicial y lo que está haciendo. Creo que esta conferencia magistral nos permite conocer qué está haciendo el Poder Judicial de México, lo que es muy importante para todos y para el futuro de nuestro país. Muchas gracias.

ROMMEL C. ROSAS: Muchas gracias doctor Sánchez. Finalmente para cerrar esta ronda de comentarios, hará uso de la palabra el maestro Carlos Matute González, quien es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana, tiene un curso de Economía y Ciencia Política en la Universidad de Berkeley y un postgrado en Derecho Fiscal en la UNAM.

Profesor en la Universidad Iberoamericana, en El Colegio de México y en el Instituto Nacional de Administración Pública, donde también es asociado. En el ámbito laboral ha sido Director General de Administración Regional del Consejo de la Judicatura Federal, Subdirector de Participación Ciudadana en la Secretaría de Gobernación, Coordinador de Asesores del Subdirector Jurídico del ISSSTE. Actualmente es Magistrado, Representante del Gobierno Federal en la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Maestro tiene la palabra.

CARLOS MATUTE: Primero, agradecer al señor Presidente su invitación a participar en esta mesa comentando una ponencia tan importante, sintética y tan clara del señor Ministro, creo que en una hora nos dio todo un panorama de lo que va a pasar en este país en política judicial, no en jurisdiccional, en política judicial, una política pública judicial, y ese es un tema de administración pública, aunque sea dentro del Poder Judicial. Este es un punto creo que muy importante y, segundo, agradecerle sus palabras y conocimientos al señor Ministro.

Tengo un pequeño problema para hacer este comentario, porque en esta sala hay dos testigos de lo que yo voy a comentar, testigos en el sentido que pueden verificar si digo cosas correctas o incorrectas al señor Ministro, pero también tengo al maestro en Derecho don Gonzalo Moctezuma Barragán, quien fue Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, del 2008 al 2010, entonces algo sabe del Consejo; y a Don Sergio

Márquez Rábago, que estuvo seis años en el Poder Judicial en la Secretaría Técnica con Oñate Laborde, quien fue uno de los que empezó a escribir sobre el Consejo desde el punto de vista administrativo. Tiene buenos artículos y libros sobre el Consejo de la Judicatura, sobre todo de divulgación, porque lo primero que se tuvo que hacer es explicar qué es el Consejo, nadie entendía qué era el Consejo y al parecer todavía se sigue sin entender qué es el Consejo de la Judicatura Federal.

Me remito a varios libros sobre eso en particular, se han realizado algunos estudios muy interesantes sobre la administración de la carrera judicial, uno de un magnífico profesor del INAP, Don Alejandro Romero Gudiño, quien escribe sobre la carrera judicial; otro del juez Ariel, quien escribe sobre la administración en los órganos de justicia, la administración dentro de un órgano de justicia.

Hay que empezar a separar lo jurisdiccional de la administración, que son cosas muy importantes. Podemos decir sin querer contradecir al doctor José Juan Sánchez, el Poder Judicial es administración pública, aunque no sea formalmente administración pública. Para evitar la cuestión teórica diremos *gestión pública*.

Hay una gestión pública muy interesante que vale la pena comentar y que el Ministro apuntó cuando habló de modernización. La justicia difícilmente se moderniza, lo que se moderniza son los procesos administrativos de la justicia y este es un punto muy importante. Él señaló dos, tres aspectos que vale la pena recalcar, voy a intentar hacerlo.

Primero, para efectos importantes, creo yo, en los últimos seis meses, con la nueva Presidencia de Don Juan Silva Meza, ha habido una preparación para lo que es la nueva reforma constitucional, se prepara administrativamente a la Corte y se prepara administrati-

vamente al Consejo. Hay una reestructuración del Consejo que es muy interesante y muy importante, se crea una Secretaría General de la Presidencia del Consejo de donde depende.

Algo que habíamos platicado alguna vez con el maestro Gonzalo Moctezuma Barragán y su servidor, es que era necesario que se juntara la administración judicial, la estadística judicial, la información que aquí nos vino a exponer el Ministro con la información administrativa. Y se le agregara el ingrediente que ustedes conocen mucho, la innovación administrativa, por un lado las TIC's, por el otro lado la estadística judicial, combinada con la innovación administrativa.

¿Cómo le vamos a hacer para afrontar el gran crecimiento de la justicia federal, en términos administrativamente correctos y eficientes? Es el gran reto que tiene. Vuelvo a la figura de la Oficialía Mayor, en ese punto tal vez yo tendría mis comentarios, mis matices porque el Consejo de la Judicatura Federal se administra colegiadamente. La Oficialía Mayor le quita un poco de esta colegiación porque le da la administración a un Oficial Mayor, nombrado directamente por el Presidente del Consejo, es decir, el Presidente de la Corte.

Habría que ver cómo se va a manejar la figura de la Oficialía Mayor con la Comisión de Administración, que es la que administra el Consejo de la Judicatura Federal, habría que ver esa relación interesante que se va a presentar en los próximos días, porque tendrá que emitir un acuerdo que revise esa relación muy peculiar.

Esto sí lo quiero destacar, la administración del Consejo es colegiada y esto cambia mucho los conceptos que tenemos en la Administración Pública Federal tradicional, donde la Administración Pública es unipersonal. Aquí la colegiación cambia en forma

significativa el comportamiento, de esto no me podrá dejar mentir Don Gonzalo, cambia significativamente.

Aquí hay un tema que es paralelo a la carrera judicial, pero que está más involucrado con los aquí presentes: hay que profesionalizar al personal administrativo del Consejo de la Judicatura Federal. Por un lado, hay una carrera judicial, ciertamente, pero también hay que hacer una carrera de servicio civil para el personal administrativo del Consejo de la Judicatura Federal, o sea, una cosa no lleva a la otra. Esto es muy importante porque lo que hacen los jueces es una actividad especializada que es totalmente distinta a lo que hace un Administrador Público: presupuesto, recursos humanos, el mantenimiento de inmuebles.

Los jueces pueden ser muy brillantes, pero no saben cómo colocar un aire acondicionado, aunque quieran opinar y, de verás en mi experiencia, opinan dónde van las escaleras de emergencia. ¿Por qué? porque su preparación jurídica les permite saber dónde es la mejor forma de poner una escalera de emergencia.

Esto también hay que empezar a enseñar a muchas personas, que la actividad administrativa tiene una autonomía propia y unos principios propios que hay que respetar, que son distintos a los principios del Derecho Administrativo o judiciales. Es una especialización.

Otro elemento que me surgió aquí por los comentarios, el Consejo de la Judicatura tiene una doble naturaleza, diremos triple, ¿doble por qué? juzga a jueces y magistrados, resuelve quejas y esta es una función jurisdiccional interesante e importante. Por otro lado, administra, y si queremos ver hasta legisla, porque emite acuerdos de carácter general, o sea, tiene las tres funciones, es algo interesante.

Es el único órgano del Estado Mexicano integrado por los tres poderes, esto también le da una naturaleza especial. A algunos les llama la atención el Derecho Constitucional, la única dependencia del Ejecutivo Federal que ordenó el Constituyente quitar fue la Secretaría de Justicia en el artículo 17 transitorio de la Constitución del 17. ¿Por qué? porque la Secretaría de Justicia se amplió como forma de coartar la libertad, imparcialidad, autonomía de los jueces en el Siglo XIX.

Evidentemente el Consejo de la Judicatura está vinculado con la autonomía del Poder Judicial, esa es su primera función: que garantice la autonomía de los jueces frente a los magistrados y frente a otros órganos del Poder Judicial; garantizar también la autonomía frente a la Administración Pública y frente a los poderes económicos.

La autonomía es hacia muchos lados, no solamente es hacia el Poder Ejecutivo, también adentro del Poder Judicial se pueden generar interesantes formas de presión para evitar la autonomía. Esto es muy importante ¿por qué? porque el Poder Judicial Federal mexicano es uno, desde mi perspectiva, más interesantes de análisis de gobernanza, porque conviven por lo menos cuatro o cinco autonomías distintas: el juez, el magistrado, la Suprema Corte, el Tribunal Electoral, el Consejo de la Judicatura Federal, que tienen autonomías y que se combinan y equilibran, y todos en una unidad porque tampoco se trata de andar cada quien por su lado, tiene una unidad muy clara y muy bien conformada para servir, disculpen la demagogia, al pueblo de México administrando justicia, ese es el fin primordial.

En este sentido, y en eso concuerdo con el doctor Sánchez, la Administración Pública del Consejo es distinta, porque es una administración que va hacia el servicio de la actividad sustancial que es administrar justicia, no va hacia la sociedad como sí lo

haría la Administración Pública Federal. Es una distinción muy interesante y muy importante.

Otro aspecto que es muy importante destacar, que también lo dijo el señor Ministro, si bien es cierto que hay una gran concentración de tribunales en el Distrito Federal, solamente es el 20 por ciento, el 80 por ciento está fuera. Esto genera que el Consejo haga una estructura de como vamos a administrar a los juzgados que están fuera de la Ciudad de México, que son el 80 por ciento.

La otra pregunta conforme a la reforma ¿y ahora cómo vamos a administrar los Plenos de Circuito? porque en prueba de administración ¿quién va a dirigir al órgano administrativo? ¿el Presidente del Pleno de Circuito o el Consejo de la Judicatura Federal? Asunto interesante, habría que ver cómo se resuelve. Aquí está otra vez el tema de “vamos a modernizar para ser más efectivos”.

El Ministro me convocó cuando dijo: si hay alguien aquí que esté relacionado con las Juntas; yo no con las Juntas, pero sí con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Quiero hacer un comentario, que también va con lo que comentabas cuando se empezó a analizar la estadística del Poder Judicial, no me dejará mentir el maestro Moctezuma Barragán: empezamos a ver que el crecimiento del sector terciario era lo que provocaba el aumento de necesidad de justicia.

Parece ser que el crecimiento de las ciudades, la urbanización provoca mayor litigiosidad y, en consecuencia, dónde crecen los órganos jurisdiccionales es en Cancún y en Ciudad de Juárez, porque son las ciudades de mayor crecimiento demográfico en los últimos 15, 20 años.

Hay que empezar a distinguir esos puntos muy importantes, hay una vinculación económica con el comportamiento y crecimiento

del Poder Judicial. Este es el gran problema del Poder Judicial ¿cómo vamos a contener o no contener este crecimiento del Poder Judicial, cómo le vamos a hacer? Ahí están las acciones colectivas, como la cuestión del ISSSTE, muy claras.

¿Cómo le vamos a hacer para que en este país no nos convirtamos en 600 Tribunales Colegiados, mil 500 Juzgados de Distrito? o sea ¿cuál es la forma de contener esta expansión del crecimiento del Poder Judicial de la Federación? Algunos ministros han planteado algunas soluciones, tal vez darles constitucionalidad a los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, habría que explorar cómo hacerle, es el gran problema.

Se hace evidente con la estrategia de desarticulación del Poder Judicial de la Federación, que fue lo que significó los 200 mil juicios respecto de la Ley del ISSSTE, o sea, hay una clara estrategia de un grupo político para desarticular al Estado Mexicano a través de atacar una ley importante para el Estado, con 200 mil juicios de amparo y más de un millón de trabajadores, y con un esquema de solución jurídica del Siglo XIX, el Juicio de Amparo.

¿Qué hacemos para atacarla? Aquí, en mi opinión, la Suprema Corte tuvo un gran tino de inventar las acciones colectivas, a pesar de que Gudiño Pelayo, que en paz descanse, estaba en contra de esa desnaturalización del Juicio de Amparo, porque la resolución de los juicios del ISSSTE verdaderamente fue novedosa con respecto a lo que había sido la justicia mexicana, ahí están los Juzgados Auxiliares, hay una suerte de combinación del Consejo que crea los Juzgados Auxiliares y la Suprema Corte que también preocupada con ese asunto le da una solución a un problema, no del Poder Judicial, del Estado Mexicano, que eran los 200 mil juicios, que es la cuarta parte del total del trabajo del Poder Judicial, algo significaba eso.

No solamente es una cuestión federal, también aquí entra el federalismo, porque el Poder Judicial está muy comprometido con el Fondo Juríca en la modernización de los poderes judiciales estatales y de los otros tribunales. Ojalá el tribunal al que pertenezco ahora tuviera la cuarta parte del avance informático que tiene el Poder Judicial de la Federación. ¿Cuál es nuestro problema? que nosotros tenemos 36 mil asuntos en materia laboral.

¿Cuál es el mensaje que nos da esto? Señores, la reforma laboral es indispensable, porque no hay solución a los asuntos laborales, porque tenemos casi 200 mil asuntos pendientes de resolución en materia laboral, ahí tenemos el problema de las pensiones, el problema de México es pensionario, aunque tengamos superávit de caja, tenemos un déficit actuarial en pensiones. Hay que tener mucho cuidado cuando decimos que estamos muy bien financieramente.

Luego algo que el Ministro no quiso decir, yo sí lo digo, el estudio hecho por Ana Laura Magaloni y Carlos Elizondo Mayer-Serra no tiene ningún fundamento teórico, científico, experimental; las comparaciones que hacen son verdaderamente, evito la palabra exacta, y digo de mala fe, la palabra exacta sería muy agresivas. Hay un estudio muy inducido para tratar de decir que si no somos como la Corte norteamericana actuamos mal. Desde hace rato que no quiero ser como los norteamericanos, aunque sean un país muy poderoso y muy imitable en ciertos sentidos, yo no quiero ser como ellos.

Cumplimiento de sentencias. Todos estamos ahí, inclusive en incidentes de inejecución, seguramente hay alguno por ahí, yo incluido ¿por qué?, porque las leyes no funcionan, dan exactamente mil pesos de multa a la autoridad que no cumple nuestros laudos. Ya un juez federal, un colegiado, determinó que

como los mil pesos eran de antes de la reforma monetaria, los podemos multar con un peso, y graduada, porque un peso es la máxima, tenemos que justificar por qué les aplicamos la máxima de un peso. Evidentemente cuando les llega la multa de un peso, las autoridades, me imagino, que se agarran el estómago y se burlan de nosotros.

Luego lo denunciamos ante el Ministerio Público y de machote lo mandan a reserva, y los que estamos inejecutando la sentencia somos las Juntas o el Tribunal Federal. ¿Por qué? porque somos del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial. Caso distinto son los jueces, los jueces como son de casa, si les cumplen la sentencia, a ellos no los podemos separar del cargo, porque aunque no la cumplan, ellos no son responsables, pero como nosotros somos de otro poder, a nosotros sí nos pueden fincar responsabilidades.

¿Qué significa esto? no es queja, lo que se quiere decir es que traemos un problema de obsolescencia en ciertas normas, especialmente la laboral en este país que hay que cambiar.

Finalmente para no abusar de su tiempo, rápidamente, las acciones colectivas, la lámpara de Diógenes con las acciones colectivas. Pérez Dayán y Trompetit que estuvieron muy participativos con el asunto de la nueva ley que está en camino, que no es una nueva ley, es una reforma al Código de Procedimientos Civiles Federales, que por alguna razón de pleito político, no lo conozco, el Senado no la ha aprobado o la Cámara de Diputados no la ha aprobado, pero ya hay una minuta muy importante.

La lámpara de Diógenes fue gente del Poder Judicial que ha hecho esos temas en forma muy importante en los últimos años: los Plenos de Circuito, ya hice el comentario, y la protección de los derechos humanos. No voy a entrar a la reforma que explicó perfectamente el señor Ministro, solamente un comentario

para los estudiantes y para los estudiosos de la Administración Pública. Estas tres reformas requieren de una gran estrategia de política judicial que, en cierto sentido, es gestión pública; en cierto sentido, no en el tradicional, es administración pública. Y en eso nosotros estamos involucrados en hacer trabajos.

Finalmente el anuncio de que sí hay estudios sobre el Poder Judicial de la Federación. Hay un estudio –disculpen que haga la auto referencia– de su servidor sobre *La modernización del Consejo de la Judicatura Federal*, que trata de hacer un estudio de lo que pasó del 2000 al 2007 en estos procesos administrativos dentro del Poder Judicial de la Federación. Lo tengo que decir, sí hay estudios.

Para concluir, a qué los commino señores, faltan, en esto estoy de acuerdo con el doctor Sánchez, muchos estudios no solamente del Poder Judicial, del Conafor, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de una serie de instituciones en términos de administración dura, de indicadores de desempeño, estructuras, impacto en las reestructuras, de la función que realizan. De eso falta mucho en este país y no solamente en el Poder Judicial de la Federación. Muchas gracias por su atención.

ROMMEL C. ROSAS: Muchas gracias maestro Matute, ahora abriremos la mesa a preguntas y respuestas. Es tradición en el Instituto abrir la mesa para tres preguntas, a las que se da respuesta posteriormente.

SESIÓN PREGUNTAS Y RESPUESTAS

SERGIO SANDOVAL HERNÁNDEZ: Buenas tardes Ministro Fernando Franco González Salas, Presidente Castelazo, respetable auditorio. Una visión muy diferente y, por supuesto, me queda clarísimo que a usted no le corresponde esa solución, porque lo que diré es un poco fuerte.

Si se evalúa al país en el contexto mundial y al Estado Mexicano y a nuestra Administración Pública en términos de resultados, quedamos muy mal parados. Si se ve cómo está accionando el Estado Mexicano en términos de justicia para la ciudadanía, en términos de salud, de educación, de salubridad, de muchas cosas, seguimos todavía siendo un país en proceso de desarrollo, nos faltan muchos estándares por cumplir.

Pero si vemos cómo ha crecido la Administración Pública, en sentido amplio, en los tres órdenes de gobierno, incluyendo también a los supuestos organismos constitucionales autónomos que se constituyen en un cuarto poder así como van, vemos que realmente ha habido un crecimiento insospechado, así vemos por ejemplo, un Tribunal Superior Agrario o un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y otros más.

A pesar de que cada lustro nos anuncian de que van a abatir el rezago, la verdad es que siguen creando salas con una fórmula matemática al infinito, es decir, ya llegaron a un desiderátum en donde siguen y siguen creando más y más salas. Parece ser que la única solución es estar como la medusa multiplicando las cabezas por todos lados, sin ningún estudio serio acerca de cómo realmente administrar eficientemente su infraestructura, sus recursos y demás.

Desgraciadamente le ha pasado al Poder Ejecutivo que ha multiplicado en los últimos 20 años por cuatro el número de sus miembros, de sus estructuras y de su costo. Hace 30, 40 años el gasto corriente andaba por el 60, 65 por ciento, hoy andan todas en el 92 por ciento y casi no les queda para gasto de inversión. Lo mismo ocurre en el Legislativo, se ha multiplicado terriblemente el número de legisladores y los resultados no son lo que quisiéramos.

En el Poder Judicial concretamente, nos ha ocurrido una profusión de órganos, a pesar de que tenemos un supuesto eficiente Consejo de la Judicatura, se ha multiplicado brutalmente la burocracia, han crecido enormemente los organismos especializados, esto me lleva a esta reflexión con usted, Ministro.

Quizá deberíamos trabajar en fortalecer nuestro marco constitucional para poner obstáculos muy serios al crecimiento desordenado de las instituciones de cualquier poder, de cualquier orden de gobierno.

No es posible que un país subdesarrollado siga viendo crecer su Administración Pública de manera desproporcionada, irracionalmente, cuando tenemos tantísimas otras necesidades en otros sectores y sigamos alimentando a un ogro burocrático de una manera desmesurada.

Tenemos que ponerle un coto al crecimiento desordenado de las estructuras públicas en el ámbito que fuera, si la Corte empezara por poner orden en esto en su casa misma, y en los otros poderes, sería un hito histórico de enorme importancia para el país, pero mientras no exista ese valladar seguirá creciendo explosivamente la Administración Pública en el país.

RICARDO PANIAGUA, estudiante de la licenciatura en gobierno y administración pública, en el INAP: Mi pregunta tiene que ver prácticamente con un tema, como ya se mencionó, fundamental, porque nos demuestra el papel tan importante que desempeña la Suprema Corte hoy en día, es el reciente asunto del caso Rosendo Radilla Pacheco. Quisiera preguntarle, Ministro, si bien lo alcanzó a comentar, pero para efectos del INAP ¿cuál es la obligación, desde su perspectiva, más trascendental para el Poder Judicial, que se deriva de lo que la Suprema Corte resolvió, pero de índole administrativa? Esa sería mi pregunta. Aprovecho para

felicitarlo, porque usted propuso al Tribunal Pleno la publicación de las resoluciones de este caso. Gracias.

ALEJANDRO LÓPEZ CHÁVEZ, asociado y colaborador del INAP: Muchas gracias, muy buenas tardes. Señor Ministro: Un tema reciente para la gestión pública y que obviamente aquí consideraríamos el quehacer del Poder Judicial, tiene que ver con la gobernanza, en ese caso la participación ciudadana y social ¿qué tanto se ha involucrado en el quehacer de la función pública? y ¿qué se podría esperar de la participación ciudadana por parte de los funcionarios, hacia dónde sería deseable que la participación ciudadana se condujera en el Poder Judicial?

ROMMEL C. ROSAS: Señor Ministro tiene la palabra.

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ: Conste que advertí que siempre miento cuando digo que voy a ser breve. No me alarma Don Sergio, lo comarto plenamente y le quería decir que parte del problema que tenemos es cómo hemos entendido el cumplimiento de nuestra propia Constitución.

Me parece que parte de lo que usted señalaba lo tenemos ya en la Constitución y que quizá sería un problema de aplicarlo, lo que los norteamericanos llaman el *law enforce*, el que realmente se cumpla.

El artículo 134 constitucional es muy claro: “Los recursos económicos de que disponga la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Aquí hay un principio básico que podría ir en el camino que usted señala. Le quiero reconocer que comarto que el Poder Judicial

también tiene que meditar muy seriamente y ser autocrítico en relación a lo que usted comenta. Sí creo que ha habido un crecimiento desproporcionado en todas las estructuras, hay que buscar la eficacia de las instituciones y dentro de la eficacia, por supuesto, cumplir con este mandato constitucional que implica cómo usamos en mejor medida todos los recursos con los que contamos para cumplir con los objetivos nacionales.

El Poder Judicial está obligado a hacer un esfuerzo y creo que lo pretende o lo ha pretendido hacer, no de ahora, también tenemos que tomar en cuenta que muchas veces nos supera la realidad y no somos capaces de imponernos una disciplina, como la que usted mencionaba, para fijarnos un marco de referencia y conforme a ese marco de referencia actuar.

Creo que uno de los temas que enfrenta el Poder Judicial es el del crecimiento de los órganos jurisdiccionales y quienes han estado vinculados a la estructura del Poder Judicial en particular al Consejo, no me dejarán mentir, en que ha habido esfuerzos por hacer estudios de cómo contender con este problema.

No hablaré de otras casas, hablo de la mía, que tenemos que seguir haciendo un esfuerzo, que tenemos que ser autocríticos internamente, porque hay mucho en lo que hay que avanzar.

Señalé muy de pasada, pero lo recojo, para mí ha resultado fascinante esto, que debemos aprender de ustedes los procesos administrativos para hacer más eficaz la administración de justicia. Yo creo que esto es fundamental, no nada más para el Poder Judicial Federal, sino para todos los órdenes de la justicia nacional como lo dije. No me alarma, al revés, me alarma la realidad, no que usted nos la muestre otra vez.

Muy brevemente ¿cuál es la obligación principal administrativa que deriva de la sentencia Radilla? La sentencia es muy compleja

en sí misma, parece que no, pero me parece que administrativamente impone obligaciones importantísimas al Estado mexicano y que tienen que ver con muchos ámbitos administrativos. Habría que distinguir lo que son las obligaciones puramente del Poder Judicial de las otras que establece, particularmente para el Poder Ejecutivo y, en menor grado, de tipo administrativo al Poder Legislativo.

Al Poder Legislativo le establece obligaciones concretas para hacer ciertas reformas para adecuar nuestro marco legal a lo que consideran debe ser en función de la protección de los derechos humanos.

Al Poder Ejecutivo sí le impone una serie de obligaciones que derivan de la sentencia, entre otras, cómo debe actuar para ser eficaz frente a esas situaciones que se presentan en la realidad. La desaparición forzada de personas no nada más es por la autoridad, actúan otros grupos, lo que pasa es que la autoridad es la responsable, y el responsable de eso es el Estado mexicano.

¿Cómo articular una serie de políticas públicas para hablar de la administración sin salirme del tema?, es una enorme responsabilidad del Estado mexicano. Para nosotros como Poder Judicial hay responsabilidades muy concretas, ver cómo vamos a cumplir con la parte de difundir lo que son los criterios de la Corte Interamericana, cómo vamos a preparar mejor a nuestros jueces –es una obligación de todo el aparato judicial mexicano– para poder aplicar esos criterios respecto de los derechos humanos, que finalmente la Suprema Corte reconoció, en principio, y que tenemos que hacer.

Eso implicará desde el punto de vista administrativo establecer, desde el Consejo del Instituto, una serie de programas que puedan llegar a todos los órganos del Poder Judicial en particular, pero también difundirlo.

Acuérdense que la Corte constituyó esta figura muy interesante de las Casas de la Cultura Jurídica, de una obligación de conservar sus archivos. Esto tiene que ver con lo que usted dice, pero tiene dos caras como Jano, es decir, de la obligación de conservar los archivos se creó y recreó una figura y se dijo: si tenemos esto que es la parte histórica del Poder Judicial, vamos a darle un giro a esta obligación; que cuiden los archivos, pero que también sean cajas de difusión de la Cultura Jurídica.

Habrá quien critique esta idea, habrá quien considere que no es una tarea funcional del Poder Judicial, en particular de la Suprema Corte, pero ahí está, me parece que lo que tendríamos que hacer es utilizarlas de la mejor manera posible.

Don Alejandro ¿qué sería deseable de la participación ciudadana? Yo creo que la participación ciudadana, en primer lugar, hoy es inevitable. El tema aquí no nada más para el Poder Judicial Federal, sino para todos los órganos jurisdiccionales, es cómo participa, usando esta expresión tan abierta que usamos, la ciudadanía. Es muy complicado porque hay aspectos en donde le corresponde y le debe seguir correspondiendo al juez hacer su tarea. Habría que decantarse en qué ámbitos debe participar directamente.

En el Poder Judicial se estableció el Observatorio Ciudadano desde hace dos años, particularmente en la Suprema Corte y en el Consejo de la Judicatura, en donde hay representación de distintos grupos sociales muy destacados que tienen por objeto, precisamente, darle entrada a estas preocupaciones y participación a sectores, vamos a llamarle, de la sociedad en la visión, en la supervisión de lo que se hace en el Poder Judicial.

En lo personal opino que lo peor que nos podría pasar es que los jueces en la tarea esencial que nos corresponde –establecer un

juicio en el asunto que tenemos que resolver— tuviéramos que darle entrada a la ciudadanía indiscriminadamente. En eso hay una franja, es muy debatible, pero en lo personal creo que hay una franja muy delicada que hay que cuidar mucho.

En Estados Unidos, ustedes lo saben, y es el sistema que copiamos y estuvo en vigor durante todo el Siglo XIX, se elige a los jueces. Creo que este sistema no dio resultado en México, ni daría resultado en México por las condiciones que tenemos.

¿Qué quiero decir con esto? que ni siquiera yo considero que en este momento nos convendría ir a un sistema que le diera intervención en general a la ciudadanía para designar a los jueces. Quizás cuando evolucionemos y consolidemos muchas cosas esto sea factible. Esta es una opinión muy personal.

Creo que la participación es indispensable. Para mí el punto crítico y tiene que ver con todo esto que han comentado aquí, es hasta dónde y cómo debe participar la ciudadanía en la supervisión de procuraduría. No se olviden que en la Suprema Corte de México se tomaron decisiones verdaderamente excepcionales, en primer lugar, desde siempre, me refiero desde siempre como expresión, la Suprema Corte sesiona y resuelve públicamente, somos el único Tribunal Constitucional del mundo que así lo hace.

En segundo lugar, se abrió el Canal Judicial que transmite en vivo y en directo las sesiones. Esta es una forma de apertura y de participación muy importante, quizás haya que avanzar mucho más en esto, yo creo que sí. Pero insisto, hay que ser muy cuidadosos en distinguir lo que debe ser efectivamente materia de una supervisión cada vez mayor de la sociedad sobre el trabajo que realizamos los jueces, que es una tarea que debemos cuidar mucho para que no se preste a influencias indebidas sobre la función esencial que tenemos.

ROMMEL C. ROSAS: Muchas gracias señor Ministro. Por motivos de tiempo y para que el Ateneo dure lo que está estipulado, de 18:00 a 20:00 horas, daremos la palabra al maestro José Castelazo para que haga el comentario final.

JOSÉ R. CASTELAZO: Muy brevemente, agradecerle al Ministro José Fernando Franco González Salas nuestro Consejero y amigo de esta Casa desde hace muchísimos años, a José Juan Sánchez, a Sergio Márquez Rábago, a Carlos Matute y a todas y todos ustedes por su participación.

Habló el Ministro de la oportunidad que tiene la Administración Pública para abarcar mucho más de lo que sus tareas han abarcado en la historia de este país. Creo que tenemos las condiciones para plantearnos una “Administración Pública Mexicana”, no una Administración Pública Federal, otra estatal, otra municipal, otra del Poder Judicial, otra del Poder Ejecutivo y otra más del Poder Legislativo.

Si vemos el asunto como una visión sistémica, nos damos cuenta que la Administración Pública en sus principios es universal y tiene que ver con estructuras, procesos y utilización de recursos, con tecnología, modernización, innovación, pero sobre todo con una capacidad de respuesta.

Si la Administración Pública no tiene capacidad de respuesta, entonces todos los esfuerzos que se hagan serán nulos frente a una gran demanda creciente, recursos muy escasos y una complejidad internacional y nacional, no solamente difícil de comprender, sino de nadar en ese mar de turbulencias.

Es muy difícil la situación del país y estamos poco comunicados entre poderes, estratos sociales, gobierno, sociedad y cada quien tiene su código de comunicación y eso nos hace mucho daño.

Además, hay una sobrenormatividad y sobreregulación de muchísimas acciones que tiene que emprender el Estado. No es sólo responsabilidad de la Administración Pública, hay una corresponsabilidad entre gobierno, como autoridades, sociedad organizada y ciudadanía. Esta corresponsabilidad en la gestión del espacio público todavía ni siquiera hemos sido capaces de dimensionarla.

Es una oportunidad realmente para el Instituto, pero el Instituto necesita alianzas enormes para hacer su tarea. El Instituto desde estas modestas instalaciones, desde Cuajimalpa y con toda esta capacidad crítica que tiene, sería incapaz de proceder solito para establecer una serie de iniciativas y programas muy difíciles de llevar a efecto. Por tanto, necesitamos de alianzas estratégicas, en este caso con el Poder Judicial, para coadyuvar con el Poder Judicial, pero en la visión de coadyuvancia con el Legislativo y con el Ejecutivo para hacer su tarea y responderle al público, al pueblo, a la sociedad en materia de justicia con mucho mejores resultados.

No sólo pensando en la problemática que tenemos, sino en las posibilidades de solución que hay, viendo hacia el frente, porque si no tenemos los ojos en la nuca y si vemos mucho atrás, criticamos y decimos que todo estuvo mal, no tenemos la oportunidad de avanzar, porque arrastramos muchas cadenas, muchos prejuicios, debemos liberarnos de ellos.

Si el Poder Judicial que ha sido como un secreto para la historia de la Administración Pública, no por culpa del Poder Judicial, sino porque hemos privilegiado el estudio del Ejecutivo, y ese privilegio nos ha hecho mucho daño para ver todo el universo. Si nosotros nos aliados con el Poder Judicial, con el Poder Legislativo y con el Poder Ejecutivo cuando se deje, entonces podremos avanzar muchísimo.

Lo que pasa que no es fácil entrar, a ustedes les consta, que cuando uno se asoma un poco a las estructuras, a los procesos de distintas dependencias y entidades, inmediatamente se cierran, hay una especie de espíritu clánico, para proteger al clan: “no te metas con mis asuntos; no tienes nada que opinar; no sabes nada de eso”, cuando la Administración Pública sí realmente es universal, y lo que queremos, debemos y podemos hacer es esa coadyuvancia.

Empujar la idea de que la Administración Pública actúa en un sistema, un sistema que tiene tres poderes y tres órdenes de gobierno y que todos están interconectados para servir a la sociedad, no para servirse a sí mismos.

Con esto concluyo mi reflexión, anoté en seis tarjetas muchas ideas que surgieron de la Conferencia Magistral, de los comentarios y de las preguntas también, las tres preguntas fueron muy interesantes. Ojalá tuviéramos más tiempo para hacer más preguntas, espero que esto sea el inicio de una tarea más sistemática entre el INAP y el Poder Judicial y ojalá así sea para bien de todos nosotros.

Muchas gracias.