

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DEL DERECHO
Y DE LA JUSTICIA EN MÉXICO
NOTAS SOBRE LAS FUNCIONES PRESENTES
DE UNA INSTITUCIÓN AUSENTEn¹

Héctor FIX-FIERRO

*Al doctor Sergio García Ramírez,
admirado colega y apreciado amigo*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La política del derecho y de la justicia del gobierno federal.* III. *La política judicial y la administración de los tribunales federales.* IV. *Reforma de la justicia y reforma del Estado.*

I. INTRODUCCIÓN

El Estado de derecho contemporáneo se caracteriza por elevar el derecho a la categoría de fundamento de su existencia y de cauce imprescindible de su actividad. Esto presupone la existencia de un aparato organizado que desempeña la tarea de aplicar y mantener el orden jurídico. En lo particular, dicho aparato organizado comprende a las instituciones de la justicia, es decir, los tribunales y otros órganos relacionados y afines.²

1 Versión revisada de la ponencia presentada en la mesa *Papel de los Ministerios de Justicia en la reforma del Estado de derecho*, durante el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil, 7 de noviembre de 1996. El autor agradece la invitación de Omar Guerrero y el apoyo del Consejo de la Judicatura Federal, en especial del consejero Ricardo Méndez Silva.

2 La justicia puede definirse como “la institución que establece el marco para el tratamiento de conflictos mediante el recurso real o potencial al derecho”. Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, 1995, pp. 37 y ss. (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 1).

Por otra parte, ya que el derecho constituye un elemento vital y dinámico de la vida del Estado, ello presupone también la existencia de planes, programas, propuestas y políticas relacionadas con el funcionamiento del derecho y del aparato organizado de la justicia. Esto se debe, entre otras razones, a que el derecho se ha convertido en *instrumento* de la política, lo cual es de suma importancia no sólo en la acción cotidiana del Estado, sino también cuando, como ocurre en nuestro país, el derecho es un factor simbólico de modernización y cambio.³

Dicho en otras palabras, en el Estado contemporáneo, el orden jurídico depende del cumplimiento de funciones de *administración* y de *política* (*policy*) —es decir, una línea de acción continuada y consistente que pretende lograr determinados objetivos— denominada esta última precisamente “política jurídica”.⁴ En términos generales, en un gran número de países dichas funciones han sido tradicionalmente desempeñadas por el Ministerio o Secretaría de Justicia. En su manifestación concreta, y dependiendo de las cambiantes circunstancias históricas, dicho órgano del Ejecutivo se ha encargado, entre otras, de tareas como las siguientes:

- el gobierno y la administración de los tribunales;
- la administración del estatuto profesional de jueces y funcionarios judiciales;
- la dirección de la institución del Ministerio Público;
- la vigilancia de la regularidad de la impartición de justicia;
- la administración del sistema penitenciario;
- el estudio y la propuesta de reformas al ordenamiento jurídico;
- la administración de la defensoría de oficio.

En México, la Secretaría de Justicia llevó una vida azarosa, y no del todo desprovista de frutos, entre la consumación de la Independencia,

³ Sobre las funciones simbólicas del derecho en México, considerado como factor instituyente de la sociedad, véase López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997, especialmente en su última parte.

⁴ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “El derecho como técnica social y la política jurídica”, *Isonomía*, México, núm. 3, octubre de 1995, pp. 191-203. Para Luhmann, Niklas, *Das Recht der Gesellschaft* (El derecho de la sociedad), Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1993, pp. 422 y ss., el concepto de Estado de derecho es precisamente una fórmula sintética que indica no solamente que la política debe ser encauzada y limitada por el derecho, sino también la instrumentalización del derecho por la política.

en 1821, y su supresión en 1917 por el Congreso Constituyente de Querétaro, por razones poco claras, pero eficaces, pues la Secretaría no se ha restablecido hasta la fecha.⁵ Sus funciones se dispersaron y desarticularon al pasar a otras dependencias e instituciones, situación insatisfactoria que en, al menos una ocasión, generó una importante discusión sobre la conveniencia de restablecerla sobre otras bases, pero que no prosperó.⁶

La renovada importancia del Estado de derecho y de la justicia en el discurso político,⁷ tuvo una primera materialización en la trascendente reforma en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia de diciembre de 1994.⁸ Dicha reforma creó el Consejo de la Judicatura Federal como órgano del Poder Judicial de la Federación encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con excepción de la Suprema Corte. Todo ello ofrece un motivo oportuno para poner nuevamente sobre el tapete de la discusión, si no la necesidad del restablecimiento de la Secretaría, sí el examen de las funciones de administración y política respecto del derecho y del aparato de la justicia que deben cumplirse en el marco de la reforma del Estado.

Esta ponencia se propone analizar dicha cuestión, así sea de manera superficial.⁹ En tal sentido, primero ofrecerá un examen sumario de los

5 Aunque el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, que suprime la Secretaría de Justicia, no fue discutido en el Congreso, parece que la principal razón fueron las presuntas intervenciones de dicha Secretaría en el Poder Judicial durante la prolongada dictadura de Porfirio Díaz. Véase el magnífico libro de Guerrero, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, UNAM, 1996, pp. 183 y ss.; también, la muy útil edición, a cargo de José Luis Soberanes Fernández, de las *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997.

6 *Idem*, apéndice, pp. 283 y ss. La discusión se generó en el seno de la barra de abogados. Ya también en los años sesenta se aprobó en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal una conclusión que proponía la creación de un Consejo de la Magistratura federal, aunque integrado sólo por jueces. Cabrera, Lucio, *El poder judicial federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968, p. 110.

7 Véase por ejemplo el capítulo 2, “Por un Estado de derecho y un país de leyes”, del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995, pp. 17-39.

8 El antecedente directo de la reforma se encuentra en las propuestas del entonces candidato Ernesto Zedillo en un importante discurso en la ciudad de Guadalajara el 14 de julio de 1994. La iniciativa de reforma constitucional se presentó ante el Senado el 5 de diciembre de 1994 y apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 del mismo mes, para entrar en vigor, en su mayor parte, al día siguiente.

9 Resulta conveniente mencionar que en México existen muy escasos estudios que no sean estrictamente dogmáticos o jurídicos sobre la problemática de la justicia y del Poder Judicial, de modo que el presente ensayo constituye simplemente un modesto

principales órganos encargados de la política del derecho y de la justicia (*infra*, parte II). En segundo lugar, se hará un examen particular de la política judicial y de la administración del Poder Judicial de la Federación y de los demás tribunales federales (*infra*, parte III). Enseguida se ofrecerán algunas reflexiones sumarias sobre la vinculación de estas cuestiones con la reforma del Estado (*infra*, parte IV). Ahí se concluye que, en un contexto general de globalización económica y de reforma democrática, las funciones de administración y de política del derecho y de la justicia se vuelven cada vez más importantes, por lo que tienden a la autonomía y la especialización. Esto trae como consecuencia la necesidad de buscar formas de racionalizar y articular eficientemente ambas funciones. En el caso particular de México, no se trata solamente de fortalecer las instituciones jurídicas, sino de asignarles una función cualitativamente distinta y decisiva dentro del proceso de cambio y modernización. Por ello mismo, se propone en este trabajo, por un lado, unificar la política judicial y la administración de los tribunales federales, incorporando de manera real y efectiva al Poder Judicial de la Federación los órganos judiciales federales que todavía no forman parte de él, y por el otro, atribuir a alguna dependencia de la administración pública federal la formulación, promoción y coordinación de la política jurídica como política de gobierno.

II. LA POLÍTICA DEL DERECHO Y DE LA JUSTICIA DEL GOBIERNO FEDERAL

1. *El predominio presidencial*

Al menos desde la consolidación del régimen presidencial en los años treinta del presente siglo, la política jurídica, como otros sectores de la política, pasaron a depender, casi exclusivamente, de la voluntad presidencial. La Presidencia de la República y sus dependencias directas monopolizaron prácticamente la política jurídica a través de las iniciativas de reformas constitucionales y legales. Cada presidente de la República

esfuerzo de sistematización sobre el tema. Respecto de las políticas judiciales de los últimos años, véase Soberanes Fernández, José Luis, “Informe sobre México”, en Correa Sutil, Jorge (ed.), *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 1993, pp. 461 y ss.

ha buscado legitimar su programa de gobierno y sus políticas a través de la reforma de la Constitución y de las leyes, lo que en algunos casos asumió proporciones de manía o de revolución.¹⁰

Lo anterior tuvo la desafortunada consecuencia, que empieza a revertirse de manera reciente, de inhibir la capacidad de iniciativa, formal e incluso informal, de otros órganos e instituciones. Sin duda, estos órganos e instituciones conservaron algún grado importante de influencia que les permitió hacer propuestas y opinar sobre las políticas y los programas del gobierno, pero no de forma abierta y pública. En cambio, ciertos grupos profesionales del derecho no han dejado de someter propuestas a la discusión pública, aunque a costa de una cierta ineeficacia.¹¹

Desde un punto de vista formal, el Ejecutivo Federal está obligado, en términos de la Ley de Planeación, a formular, previa consulta pública, el Plan Nacional de Desarrollo sexenal, en el que se expongan y describan las grandes estrategias y líneas de acción de la política del gobierno. El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en su capítulo relativo al Estado de derecho, propone estrategias y líneas de acción en las siguientes materias:

- seguridad pública;
- lucha contra el crimen organizado;
- mejoramiento de la procuración de justicia;
- control del uso de los recursos públicos;
- seguridad jurídica de la propiedad;

10 El orden jurídico mexicano ha sufrido dos períodos recientes de gran cambio. El primero se produjo durante el gobierno del presidente Echeverría (1970-1976), que introdujo novedades importantes, pero que también buscó consolidar y ampliar la intervención del Estado en la vida social y económica. El segundo período se caracteriza por la tendencia contraria. Se inició con el gobierno del presidente De la Madrid (1982-1988), continuó en forma intensa y acelerada durante el del presidente Salinas (1988-1994), en el que se sustituyó casi toda la legislación relativa a la actividad económica, además de realizarse otros importantes cambios, y puede decirse que no ha concluido del todo en el actual período del presidente Zedillo (1994-). Véase López Ayllón, *op. cit.*, *supra* nota 3.

11 Esta afirmación debe matizarse un tanto en relación con los juristas académicos, sobre todo de los agrupados en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde se han hecho estudios y propuestas que con el tiempo han contribuido a la realización de importantes reformas, como la creación de un *ombudsman* nacional para la protección de los derechos humanos. Véase Garth, Bryant e Ives Dezelay, *Building the Law and Putting the State into Play: International Strategies Among Mexico's Divided Elite*, Chicago, American Bar Foundation, 1995, 79 pp. (Working Paper, 9509).

- respeto a los derechos humanos;
- justicia a los pueblos indígenas.

En la materia específica de impartición de justicia, dichas estrategias y líneas comprenden:

- acciones de coordinación y apoyo a los gobiernos de los estados;
- promoción de la calidad profesional de jueces y magistrados;
- revisión sistemática de las normas del ordenamiento jurídico;
- revisión de las disposiciones que regulan la ejecución de las sentencias;
- introducción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos;
- fortalecimiento de la justicia de paz;
- apoyo a las acciones que garanticen el acceso a la justicia;
- fortalecimiento de las vías jurisdiccionales de control de los actos de autoridad.

El Plan Nacional debe desarrollarse a través de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, entre los que se encuentran el *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000* y el *Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal 1995-2000*.¹² En lo particular, al Programa Nacional citado le corresponde especificar los objetivos, prioridades, estrategias y políticas que regirán las actividades del sector procuración e impartición de justicia para el periodo de que se trata. Participan en el ámbito de la procuración de justicia en materia penal:

- la Procuraduría General de la República;
- la Procuraduría General de Justicia Militar.

En el ámbito de la impartición de justicia participan:¹³

¹² *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, México, PGR, 1996, 93 pp., y *Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000*, en *Diario Oficial de la Federación* de 11 de marzo de 1996, primera sección, pp. 33-64.

¹³ Nótese que no están incluidos aquí el entonces Tribunal Federal Electoral —que estaba por ser incorporado al Poder Judicial de la Federación— y el Tribunal Fiscal de la Federación.

- la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
- el Tribunal Superior Agrario;
- el Supremo Tribunal de Justicia Militar;
- el Consejo de Menores.

Si bien de manera desigual, cada una de estas instituciones realizó un diagnóstico de su situación particular y propuso objetivos y prioridades, así como estrategias y políticas específicas.¹⁴ Resulta importante hacer notar, por una parte, que todas estas instituciones dependen del Poder Ejecutivo Federal, así sea de manera formal, pero no son todas las que tienen atribuciones en materia de justicia; podrían mencionarse, por ejemplo, la Procuraduría Federal del Consumidor o la Procuraduría Agraria, de modo que el Programa Nacional no considera a todos los organismos relevantes ni establece políticas uniformes para todo el sector. Por otra parte, al mismo tiempo, el Programa establece objetivos de alcance muy general en la materia,¹⁵ que afectarían también el campo de acción de las instituciones que no dependen del Ejecutivo, pero respecto de los cuales no se determina qué organismo pueda realizar las tareas que ellos implican, así como tampoco se definen los medios ni los mecanismos de apoyo y coordinación que se requieren.

2. *Tres instancias*

En este apartado examinaremos, de manera ejemplificativa y esquemática, tres órganos públicos que desempeñan funciones importantes en materia de política del derecho y de la justicia. No se quiere decir, pues, que otros órganos no tengan o no puedan adquirir responsabilidades en

¹⁴ Contrastan, por ejemplo, los capítulos detallados de la Procuraduría General de la República y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con el diagnóstico y las propuestas relativamente pobres del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Superior Agrario.

¹⁵ Por ejemplo, de acuerdo con el cuarto objetivo general se propone consolidar “un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de bienes y las transacciones de los particulares, que permita promover la inversión productiva, propiciar su sano desarrollo y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de los particulares”. *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, cit., *supra* nota 12, p. 23.

este sentido, como sería el caso, especialmente significativo, del Congreso de la Unión.¹⁶

a) La Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República es una institución que desempeña una multiplicidad de funciones que le permiten asumir un papel destacado, aunque parcial, en la formulación e implementación de la política jurídica del gobierno, especialmente en materia de justicia. Así, la Procuraduría General de la República no sólo encabeza la institución del Ministerio Público, sino que, como tal, también le corresponden: la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia; la promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; la intervención ante las autoridades judiciales cuando la Federación sea parte, así como en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; la propuesta al Ejecutivo Federal de proyectos de iniciativas de ley y de reformas legislativas en el ámbito de su competencia, así como de medidas de mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, entre otras funciones.¹⁷ Hasta diciembre de 1994, el procurador general de la República fue también, por disposición constitucional, consejero jurídico del gobierno federal.¹⁸

Sin embargo, la participación de la Procuraduría en la formulación, coordinación e implementación de la política jurídica ha dependido fundamentalmente de la importancia que el gobierno, es decir, el presidente en turno, haya querido otorgar a la reforma y modernización del ordenamiento jurídico y de la justicia, y al modo en que dicha política se haya diseñado y llevado a cabo.

16 Que el Congreso de la Unión ha empezado a adquirir un papel independiente en la política jurídica se nota, por ejemplo, en las convocatorias públicas que algunas comisiones han expedido para examinar la conveniencia de cambios legislativos en determinadas materias, o en las propuestas de legisladores, en lo individual o en grupo, que en tiempos recientes se han traducido en importantes reformas, como la modificación de varias leyes para combatir la llamada violencia doméstica o la incorporación a nuestra legislación de la adopción plena. Hay otras muchas instituciones que influyen en la política jurídica que sería interesante examinar, como las de carácter privado o internacional.

17 Véanse los artículos 2º y 4º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de mayo de 1996.

18 Artículo 2º, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983.

Así, desde el comienzo del periodo de gobierno 1982-1988 se realizó, por instrucción presidencial y a través de la Procuraduría, una amplia consulta pública nacional sobre procuración y administración de justicia, de cuyos resultados derivaron numerosas iniciativas de reformas constitucionales y legales.¹⁹

En el siguiente periodo de gobierno (1988-1994), las reformas jurídicas fueron más intensas en otros ámbitos, sobre todo en el económico.²⁰ En la coordinación y canalización de dichos cambios tuvo un papel destacado la entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia. Puede decirse incluso que la iniciativa en materia de reforma de la justicia pasó en buena medida a otros organismos, como la Comisión Nacional de Derechos, ya que la Procuraduría se vio envuelta en fuertes críticas con motivo de los abusos policiacos y la corrupción imperantes en la dependencia, y su capacidad de impulsar cambios jurídicos tuvo que aplicarse en buena medida a su propio interior.²¹ Por otro lado, a diferencia del periodo de gobierno anterior, el paso de cinco titulares por la Procuraduría seguramente se tradujo en falta de continuidad en sus políticas.

Actualmente, el mayor desafío que enfrenta la Procuraduría, aparte de su reforma interna, que es un proceso que continúa,²² y de su intervención en sonados procesos penales relacionados con la política, es el de la delincuencia organizada. El primer procurador en el actual periodo de gobierno, quien era un miembro destacado de un partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), promovió y logró la aprobación, aunque con numerosas modificaciones en el Congreso, de una importante

19 Para el efecto se crearon diez comisiones, formadas por juristas destacados, representantes del Poder Judicial, del Congreso y de otras dependencias y entidades del Ejecutivo. Las comisiones recibieron y analizaron más de mil ponencias, que sirvieron como base para la elaboración de propuestas y más tarde de anteproyectos de reforma. Véanse *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, PGR, 1984, 936 pp.; *La reforma jurídica de 1984 en la administración de justicia*, México, PGR, 1985, 764 pp.; *La reforma jurídica en la administración de justicia 1985-1986*, México, PGR, 1987, 2 tomos, 1558 pp.; y *Memoria de la consulta nacional sobre administración de justicia*, México, PGR, 1988, 415 pp.

20 Véase López Ayllón, *op. cit.*, supra nota 3.

21 Véanse, por ejemplo, Carpizo, Jorge, *Un año en la procuración de justicia* (1993), México, Porrúa, 1994 y *La procuración de justicia. Problemas, retos y perspectivas*, México, PGR, 1993, 607 pp.

22 Según lo atestiguan los muy numerosos reglamentos y acuerdos, con sus modificaciones, expedidos por el procurador a partir de la Ley Orgánica de 1996.

iniciativa en esta materia, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, incluyendo una muy debatida modificación constitucional, que permite explícitamente la intervención de comunicaciones privadas con la autorización de un juez.²³

Si, como afirma el *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*,²⁴ la Procuraduría ya no es una dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal sino un organismo público autónomo del mismo,²⁵ puede decirse que ya tampoco le corresponde la política jurídica general como *política de gobierno*, si bien puede formular propuestas e iniciativas dentro del ámbito de sus responsabilidades.

b) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Como se dijo anteriormente, la reforma constitucional de diciembre de 1994 dispuso que la función de consejo jurídico del gobierno, que hasta ese momento era atribución del procurador general de la República, pasara a la dependencia del Ejecutivo Federal que la ley señalara.²⁶ Fue así que mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²⁷ se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la cual sustituyó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

Además de dar opinión y asesoría al presidente de la República, revisar desde el punto de vista jurídico los actos e instrumentos que éste expida y de representarlo en los juicios que intervenga, la Consejería

23 Véase García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, pról. Olga Islas de González Mariscal, México, UNAM-Porrúa, 1997, 274 pp. En los momentos actuales (abril de 1998) se debate en el Congreso de la Unión una nueva y controvertida iniciativa en materia de combate a la delincuencia, elaborada y promovida también por la Procuraduría General de la República.

24 Véase la p. 30.

25 La Ley Orgánica anterior (de 1983) definía a la Procuraduría como “dependencia del Poder Ejecutivo Federal”, mientras que la ley actual (de 1996) señala solamente que se encuentra “ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal”.

26 Desde los años veinte surgió en la doctrina jurídica mexicana un debate sobre la compatibilidad de las funciones del Procurador General de la República, institución modelada en parte en el *Attorney General* de los Estados Unidos, como cabeza del ministerio público federal y como consejero jurídico del gobierno. El objeto del debate era si la primera función iba en detrimento de la segunda y si la función de consejería jurídica del gobierno podría ser asumida por alguna otra dependencia, discusión que quedó zanjada por la reforma de 1994.

27 *Diario Oficial de la Federación* del 15 de mayo de 1996.

Jurídica desempeña las siguientes funciones en materia de política jurídica del Ejecutivo Federal:²⁸

- coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de sus dependencias y entidades;
- presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de la unidades de asuntos jurídicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para la coordinación en materia jurídica entre dichas dependencias y entidades;
- participar con otras dependencias competentes en la actualización y simplificación del orden jurídico;
- prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten.

Cabe señalar que dicha Consejería no tiene a su cargo la elaboración de todas las propuestas de regulación jurídica a cargo del gobierno federal, sino que son las distintas entidades de éste a las que, como organismos técnicos, les corresponde estudiar y formular dichas propuestas. Sin embargo, se entiende que corresponde a la Consejería una importante participación en dicho proceso.

c) La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Desde su creación por decreto presidencial en 1990, la CNDH ha desarrollado una activa labor que ha contribuido a poner al descubierto muchas de las graves deficiencias de la justicia mexicana, sobre todo en el ámbito penal, por lo que los abusos policiacos o el lamentable estado y funcionamiento del sistema penitenciario, por poner dos ejemplos, han sido uno de los focos permanentes de su actividad.

Entre sus atribuciones, la CNDH cuenta expresamente con la de proponer a las autoridades públicas del país cambios y modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias, así como a prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.²⁹ Con tal fundamento, la CNDH ha elaborado importantes propuestas de cambios jurídicos, que más tarde fueron presentadas por el

28 Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

29 Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículo 6º, fracción VIII.

Ejecutivo al Congreso y aprobadas por éste, sobre todo en materia de justicia penal.³⁰ Cabe resaltar que algunas de dichas propuestas lograron la modificación de disposiciones y prácticas que habían resistido la crítica de la doctrina y los ataques de los organismos defensores de los derechos humanos durante largo tiempo, lo cual comprueba la importancia de la opinión pública en la definición e implementación de la política jurídica.³¹ Por otra parte, la CNDH ha iniciado también una importante línea de publicaciones, que incluyen estudios y propuestas elaborados en el seno de la Comisión, con vocación de convertirse en normas positivas.

d) Situación actual de la política jurídica

Como se advierte del somero repaso anterior, si bien existen en México órganos e instituciones con capacidad de propuesta y de coordinación de la política jurídica, sobre todo en materia de justicia, parece seguir haciendo falta un organismo que impulse, coordine y dé mayor efectividad a los esfuerzos y proyectos en tal sentido. Dicho en otras palabras: se requiere un organismo que, a la manera de los Ministerios o Secretarías de Justicia de otros países, sea responsable de la política jurídica como *función de gobierno*.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es la dependencia del gobierno cuyas atribuciones más se aproximan a las que definen dicha función. Sin embargo, desde otra perspectiva, tales atribuciones resultan limitadas todavía. Lo más importante es que este órgano promueva una política jurídica en todas las áreas, tanto en las que no se encuentran a cargo de ninguna otra dependencia en lo particular, como en las que sí lo están. En este último supuesto caso debe intervenir en el proceso de cambio jurídico de tal modo que las propuestas resultantes sean identificables como una verdadera *política de gobierno* (es decir, también en el sentido de *politics*); no sólo como propuestas técnicas más o menos

³⁰ Véase Madrazo, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, FCE, 1993, pp. 85 y ss. Un primer análisis jurídico de dichas propuestas y reformas puede verse en García Ramírez, Sergio, *Proceso penal y derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, 328 pp.

³¹ Nos referimos, por ejemplo, a la práctica de la policía judicial y del ministerio público de tomar una primera declaración a los detenidos, aun sin defensor presente, la cual tenía mayor valor probatorio que declaraciones posteriores, según la jurisprudencia entonces vigente de la Suprema Corte de Justicia, lo cual, comprensiblemente, propició abusos y maltratos, en el afán de arrancar a esos detenidos una “confesión” que, verdadera o falsa, podía alegarse como señal de la “eficacia” de la labor policiaca.

convenientes, sino del mismo modo como existe (o debe existir) una política económica, una política social, una política exterior, etcétera.

En otros términos: la Consejería debe convertirse en el órgano de la *política jurídica del gobierno* y no sólo del Ejecutivo federal, del presidente de la República, aunque aquella dependa en última instancia de éste. Si bien estos ya no parecen ser los tiempos del presidencialismo omnímodo, lo que deja importantes espacios a la iniciativa de otros actores institucionales, nos parece que existen importantes áreas de la política jurídica, como es el caso de la reforma de la justicia, anunciada precisamente como prioritaria por el presente gobierno federal, pero también de una buena parte de las estrategias y líneas de acción a que se refiere el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, que no parecen recibir, de manera visible, la atención que ameritan. Lo anterior no es un problema de descuidos individuales, sino de definición de políticas, esto es, de valores, de objetivos y de los medios necesarios para llevarlos a cabo.³²

III. LA POLÍTICA JUDICIAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUNALES FEDERALES

A. *Generalidades y definiciones*

1. *La organización judicial*

Antes de examinar el tema de este apartado conviene presentar esquemáticamente la organización judicial mexicana.³³ Siguiendo el modelo federal de los Estados Unidos, México cuenta formalmente con un doble sistema de tribunales ordinarios: el Poder Judicial federal y los poderes judiciales de cada una de las treinta y dos entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.

³² La reforma de la justicia es mucho más amplia que los cambios llevados a cabo hasta ahora. Para poder hacer propuestas serias y fundadas, sin embargo, se requieren estudios y análisis que no existen o no se discuten públicamente. Sobre muchas de las áreas que afectan dicha reforma no hay, según parece, ninguna clase de debate público amplio (por ejemplo, la reforma del ejercicio de la abogacía).

³³ Véase Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, 643 pp.

El Poder Judicial de la Federación está compuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito. Como consecuencia de la reforma constitucional de diciembre de 1994 y de agosto de 1996, también forman ahora parte de dicho Poder el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano de gobierno, administración y disciplina, y el ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los poderes judiciales de las entidades federativas están compuestos por tribunales menores (habitualmente denominados juzgados de paz), tribunales de primera instancia y, como su cabeza, el Tribunal Superior o el Supremo Tribunal de Justicia.³⁴ Aparte de los dos estados que primeramente establecieron Consejos de la Judicatura en 1988 (Sinaloa y Coahuila), y del Distrito Federal, otras once entidades federativas han creado, a partir de diciembre de 1994, Consejos de la Judicatura que, en términos generales, siguen el modelo federal.³⁵

Tanto a nivel federal como de las entidades federativas, existen además diversos tribunales que han surgido y se han establecido formalmente dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. En este ámbito tenemos así al Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los tribunales agrarios y los tribunales militares. Hasta muy recientemente se encontraba también fuera del Poder Judicial el Tribunal Federal Electoral.

Sin embargo, tanto los poderes judiciales locales, que formalmente constituyen un orden jurisdiccional independiente, como los tribunales federales y locales encuadrados en el ámbito del Poder Ejecutivo, se encuentran materialmente unificados y subordinados al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo, mediante el cual dicho Poder puede revisar las resoluciones de todos los tribunales del país.³⁶

³⁴ Véase también Ovalle Favela, José, “El Poder Judicial en las entidades federativas”, en *idem* (ed.), *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982, pp. 211-231.

³⁵ Dichas entidades son: Aguascalientes, Baja California, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sonora y Veracruz. Véase *Los Consejos Mexicanos de la Judicatura. Régimen jurídico*, 2a. ed., México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997, 519 pp.

³⁶ Los fallos de la Suprema Corte de Justicia, cuando se cumplen ciertos requisitos de reiteración o de procedimiento, así como de votación, son obligatorios para todos los tribunales del país.

2. *Política judicial y administración de los tribunales*

a. La política judicial

Por “política judicial”, en sentido amplio, podemos entender el conjunto de planes, programas, estrategias, propuestas y acciones que elaboran e implementan los órganos e instituciones, tanto públicas como privadas, respecto de los tribunales y de las funciones que desempeñan. Obviamente, la propia institución judicial es capaz de elaborar y llevar a cabo sus propias políticas, lo cual implica también políticas propiamente jurídicas, según las hemos ejemplificado más arriba. La política judicial es al mismo tiempo una forma de política jurídica, y viceversa. Ambas formas de política van unidas, ya que los tribunales constituyen el centro del sistema jurídico, su última instancia de control y decisión.³⁷

Sin embargo, tal capacidad depende de la existencia de un órgano u órganos con tal vocación y, sobre todo, de la adecuada combinación y coordinación de impulsos internos y externos, ya que la experiencia parece demostrar que, dejada a sí misma, la institución judicial desarrolla políticas judiciales que, en numerosos casos, son de aislamiento y evasión.³⁸

b. La administración de los tribunales

Por su parte, la administración de los tribunales, que en nuestro medio ha estado tradicionalmente en manos de los órganos judiciales de mayor jerarquía, sólo hasta en tiempos recientes ha empezado a recibir atención como problemática específicamente administrativa y separada de las funciones propiamente jurisdiccionales.³⁹ Las razones son variadas y tienen

³⁷ Cfr. Luhmann, *op. cit.*, supra nota 4, pp. 297 y ss., quien señala que los tribunales son el centro del sistema jurídico (por oposición a la periferia, representada por la legislación y los contratos), porque se trata de las instituciones encargadas de administrar la paradoja del sistema, es decir, que éste opera a través de decisiones que constituyen al mismo tiempo la alternativa que deciden, lo que debe ser encubierto si el sistema no ha de bloquearse a sí mismo. Como tales, los tribunales son los únicos órganos del derecho *obligados* a decidir y los únicos que controlan la consistencia de todas las decisiones jurídicas.

³⁸ Cfr. la introducción de Jorge Correa Sutil al volumen citado en la nota 9, pp. 26 y ss.

³⁹ Las funciones administrativas, o no jurisdiccionales, de los tribunales apenas han sido estudiadas en nuestro medio. Véase, por ejemplo, Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de la Nación*, México, UNAM-Porrúa,

que ver, en primer término, con la creciente importancia de los propios tribunales en la vida económica y social; por consiguiente, también con la complejidad y variedad que han asumido los aparatos judiciales en cuanto a su organización y funciones, incluyendo los aspectos relativos a la selección, preparación y actuación de su personal. Todo ello ha conducido, además, en una situación de relativa penuria financiera, a la convicción generalizada de que se requieren cambios que promuevan la eficiencia organizacional y administrativa de los órganos judiciales, lo cual no es posible sin la existencia de estructuras especializadas y de políticas públicas explícitas.⁴⁰

La administración del aparato judicial puede subdividirse, para efectos analíticos, en los siguientes aspectos:

- la administración en sentido estricto, es decir, la gestión de recursos materiales y humanos;
- la administración del servicio público de la justicia, según los principios constitucionales que señalan que la justicia debe ser pronta, expedita, imparcial, gratuita y efectiva en el cumplimiento de sus resoluciones;⁴¹
- la organización y administración del estatuto profesional de jueces y funcionarios judiciales (carrera judicial y disciplina).⁴²

1992, 173 pp. Es de suponerse que tal era el propósito del número 95 (1997), dedicado a la administración de justicia, de la *Revista de Administración Pública*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública. Desafortunadamente, no todos los trabajos ahí reunidos tratan de manera sistemática los diversos aspectos de la organización y administración de los órganos jurisdiccionales.

40 Fix-Fierro, Héctor, “La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 95, 1997, p. 23. Para una introducción sobre el significado del concepto de eficiencia en relación con los tribunales: Fix-Fierro, *La eficiencia de la justicia*, cit., *supra* nota 2.

41 Cfr. por ejemplo, en relación con el servicio público de la justicia en Francia, Vincent, Jean et al., *La justice et ses institutions*, 6a. ed., Paris, Dalloz, 1996, pp. 112 y ss., examinan los principios de organización de dicho servicio (separación de jurisdicciones, jerarquía, independencia e imparcialidad), los principios de funcionamiento (igualdad, gratuitad, neutralidad del juez y continuidad), así como los derechos del justiciable.

42 Habitualmente se examina la carrera judicial desde el punto de vista de la idoneidad de los mecanismos de preparación y de los criterios de selección de los jueces, pero apenas parece ser materia de examen desde el punto de vista económico-administrativo y organizacional. Véase Cossío Díaz, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996, pp. 41 y ss. (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 4), y Fix-Fierro, Héctor, “La carrera judicial como forma de administración y organización

Desde este punto de vista, siempre existirá una administración del aparato judicial, pero no necesariamente una política judicial, cuando los órganos judiciales carezcan, de hecho o de derecho, de la capacidad de elaborar y poner en práctica dicha política.

B. *El Poder Judicial de la Federación y otros tribunales federales*

1. *Poder Judicial de la Federación*

a. La política judicial

Hasta la reforma constitucional de diciembre 1994, correspondía a la Suprema Corte de Justicia, como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, la formulación e implementación de la *política judicial* de ese Poder. Ante la casi total ausencia de estudios específicos sobre el particular y en vista del amplio desconocimiento público de la institución y su funcionamiento hasta esa época, apenas puede adelantarse alguna conjetura general y reseñarse algunas de las reacciones del Poder Judicial ante los problemas que enfrentó, reacciones que puedan recibir el calificativo de política judicial.

La conjetura general diría que el presidencialismo omnipresente y la limitación de recursos dejaron a la Suprema Corte espacios bastante reducidos para la elaboración e implementación de políticas judiciales (y jurídicas) propias, de signo positivo. Sin descartar que hayan existido políticas positivas, las políticas judiciales *visibles* del Poder Judicial de la Federación durante un largo periodo parecen haber estado más bien encaminadas a preservar su autonomía relativa⁴³ y a garantizar, con la mayor eficacia que permitieran las circunstancias, el ejercicio de la función judicial. Así, en una tendencia que proviene desde el siglo pasado,

del estatuto profesional de los jueces”, *Memorias del Quinto Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997, pp. 245-262.

⁴³ Dos estudios empíricos, aunque no recientes, confirman que la Suprema Corte de Justicia ha ejercido un grado efectivo de independencia ante el Poder Ejecutivo. Véase González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, varias ediciones (1a. ed. 1965) y Schwarz, Carl E., “Judges Under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico”, *California Western International Law Journal*, vol. 3, 1973, pp. 260 y ss. (hay traducción española).

la Suprema Corte cultivó una imagen discreta ante la opinión pública⁴⁴ y evitó, aunque no siempre de manera consistente, verse envuelta en asuntos políticamente sensibles, sobre todo de naturaleza electoral.⁴⁵ Por razones similares, su labor de interpretación constitucional y su jurisprudencia fueron en ocasiones (innecesariamente) deferentes hacia los órganos del Poder Ejecutivo.⁴⁶

Si nos preguntamos por el impacto de la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte en la *política jurídica general*, tendremos que señalar que el resultado es ambiguo, pues si bien la jurisprudencia de la Corte dio pauta para numerosas reformas legislativas, por ejemplo, dicha jurisprudencia se fue incorporando a la Ley de Amparo, y en otras ocasiones se ha traducido en la rápida modificación de preceptos inconsti-

44 La idea de que la labor del juez debe desarrollarse de manera callada y fuera del reflector de la luz pública (“ la labor jurisdiccional no puede prestarse a grandilocuencias y afanes protagónicos”, se lee significativamente en el *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1992*, México, SCJN, 1992, p. LVI) resulta plenamente justificable si se trata de la jurisdicción ordinaria, pero resulta menos comprensible tratándose de la justicia constitucional, de inevitable visibilidad política.

45 Véase Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, así como González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994. Hay que decir, por otra parte, que algunos de los intentos externos por dar atribuciones e intervención a la Corte en este tipo de asuntos han sido francamente desafortunados, como el recurso de reclamación en materia electoral que se estableció en 1977 y se suprimió diez años más tarde, ya que la resolución de la Suprema Corte podía ser revisada y modificada por los colegios electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión. En otros casos, se privó directamente al Poder Judicial de la Federación de toda oportunidad de intervenir en ciertos asuntos, al establecerse como causas de improcedencia del amparo.

46 Al respecto pueden citarse algunos criterios de la Corte que impidieron un control eficaz de la actuación del Ministerio Público y de los cuerpos policiacos, como por ejemplo, el criterio de que en el proceso penal el Ministerio Público actúa como parte y no como autoridad, lo que excluía la interposición del juicio de amparo, por parte del ofendido contra sus conclusiones no acusatorias, que tenían el efecto de obligar al juez a dictar el sobreseimiento. Estos criterios han tenido que ser corregidos posteriormente por reformas constitucionales y legales. Véase también, del entonces magistrado de circuito y ahora ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, el capítulo VII, “Supuestos de una interpretación constitucional real y efectivamente soberana en México”, en su libro *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, Guadalajara, ITESO, 1991, pp. 249-299, en el que hace una fuerte crítica de la jurisprudencia de la entonces Primera Sala de la Corte respecto del proceso penal, pues en su opinión, dicha jurisprudencia “no sólo ha hecho nugatorias las garantías individuales que la Constitución, por lo menos en teoría otorga al procesado, sino más aún, en la práctica hace imposible la defensa efectiva del inculpado” (p. 259).

tucionales, hay ejemplos de disposiciones legislativas que fueron declaradas inconstitucionales en reiteradas ocasiones, pero que no fueron reformadas en mucho tiempo.⁴⁷

Por lo que se refiere a las *reformas judiciales* que se hicieron a través de modificaciones constitucionales y legales, cabe señalar que si bien el Poder Judicial de la Federación carece hasta la fecha de la facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso en las materias de su competencia, varios proyectos de reforma salieron del seno del propio Poder Judicial, sobre todo en relación con el juicio de amparo, y cuando no lo fueron, no se aprobaron sin la opinión y anuencia de la Suprema Corte.⁴⁸

Por lo que se refiere al desempeño cotidiano de la función judicial, el aumento constante de las cargas de trabajo en un contexto de casi nulo crecimiento en el número de tribunales y de servidores judiciales,⁴⁹ obligó a los órganos del Poder Judicial de la Federación a recurrir a la declaración de improcedencia o al sobreseimiento en un porcentaje cada vez mayor de juicios, como única forma de evitar niveles cada vez más graves de rezago.⁵⁰ La definición restrictiva y formalista de conceptos

⁴⁷ Es muy conocido el ejemplo de la Ley de Profesiones del Distrito Federal, de 1944, desde entonces declarada inconstitucional por la Corte por prohibir en términos absolutos a los extranjeros el ejercicio profesional.

⁴⁸ Es de mencionarse en este sentido el proyecto de reformas al artículo 107 constitucional que el presidente envió al Congreso en diciembre de 1944 y que fue aprobado por éste rápidamente, aunque no fue enviado para su ratificación por las legislaturas estatales a causa de la oposición de la Suprema Corte, que entre otros aspectos objetaba que el proyecto dejara en manos del Congreso la determinación de la competencia de los tribunales federales. Véase Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 374-376.

⁴⁹ En 1930 había 46 juzgados de Distrito en todo el país, para una población total de 16.5 millones de habitantes (un juzgado por 359.000 habitantes). En 1950 seguía habiendo el mismo número de juzgados, pero la población ya era de 25.7 millones de habitantes (un juzgado por 559.000 habitantes). En 1970, mientras la población había crecido a 48.2 millones, el número de juzgados era de apenas 55 (un juzgado por 876.000 habitantes). La desproporción entre el crecimiento de la población y el del Poder Judicial es todavía más grave si se toma en cuenta que entre 1940 y 1970 el país se modernizó aceleradamente, con grados crecientes de urbanización y educación en la población, lo que pudo traducirse en una mayor y más compleja carga de trabajo para los tribunales. En cambio, a fines de 1995 había 176 juzgados de Distrito, para una población de 91.2 millones de habitantes, lo que lleva a una proporción de juzgados por población similar a la de 1950 (un juzgado por 517.000 habitantes).

⁵⁰ Véase CIDAC, A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México, México, CIDAC-Cal y Arena, 1994, pp. 64 y ss. Este estudio establece una clara correlación entre

tales como los de “autoridad” y la limitación en los efectos de las resoluciones de los tribunales (por ejemplo, respecto de la llamada suspensión en el amparo), tuvieron como propósito, o al menos por consecuencia, evitar mayores cargas de trabajo y mayores enfrentamientos con las autoridades administrativas.⁵¹

En parte por la abstinencia y la relativa ineffectividad de las resoluciones del Poder Judicial de la Federación, pero en parte también por la creciente complejidad de la vida social que así lo ha requerido, surgieron fuera del Poder Judicial federal tanto diversos tribunales especializados como organismos pertenecientes a la llamada justicia alternativa o informal (procuradurías y comisiones de derechos humanos). Estos últimos organismos tienen importantes funciones complementarias de la justicia formal, ya que actúan como filtro⁵² al atender de manera más rápida y menos costosa los conflictos cotidianos del ciudadano. Sin embargo, la actuación de algunos de ellos parece darse casi en sustitución de los tribunales, lo que se explicaría no sólo por las deficiencias propias de la administración de justicia sino también a que en un sistema presidencialista como el mexicano, las soluciones obtenidas por la vía administrativa son tendencialmente más eficaces que las logradas por la judicial.

Aunque ya desde los años setenta se realizaron importantes esfuerzos de modernización administrativa y tecnológica,⁵³ a partir de los años ochenta, gracias a un notorio mejoramiento de su situación presupuestal, el Poder Judicial de la Federación emprendió una política de crecimiento, que se facilitó al haberse otorgado a la Suprema Corte la facultad de crear tribunales y juzgados en 1987, lo que hasta ese momento era facultad del Poder Legislativo. Por otra parte, dentro de la propia Suprema Corte se inició la

cargas de trabajo y porcentajes de asuntos improcedentes y sobreseídos. Dicho porcentaje fue, respecto de los asuntos de que conocen los juzgados de Distrito, de casi 80% en el año de 1992.

51 Véase CIDAC, *op. cit.*, *supra* nota anterior.

52 Esta función está documentada respecto de los conflictos de derecho privado y social en una investigación llevada a cabo a fines de los años sesenta. Véase Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. Renate Marsiske, México, UNAM, 1984, pp. 134 y ss.

53 Guerrero, *op. cit.*, nota 5, pp. 229 y ss., da cuenta de que en los años setenta, en el marco de la modernización administrativa emprendida entonces por la administración pública federal, se hizo, con el apoyo del Poder Ejecutivo, un diagnóstico de la gestión interna del Poder Judicial, diagnóstico que se tradujo en importantes cambios.

separación de sus propias funciones jurisdiccionales y las administrativas. Estas últimas se fueron transfiriendo a su presidente, además de que se reglamentaron algunas de ellas que hasta el momento se habían ejercido sobre bases que podrían llamarse consuetudinarias.⁵⁴

La reforma constitucional de 1994 ha traído una importante transformación en las funciones de la Suprema Corte como órgano de la política jurídica y de la política judicial. En este sentido, la Suprema Corte, en su nueva composición, ha adquirido una nueva y consciente visibilidad,⁵⁵ más a tono con sus nuevas facultades como órgano de control de la constitucionalidad y, en consecuencia, como institución participante en la definición de la política pública,⁵⁶ por lo que, del mismo modo, ha mostrado su voluntad de revisar y modificar criterios jurisprudenciales

⁵⁴ Cossío Díaz, *Jurisdicción federal*, cit., *supra* nota 42, pp. 68 y ss., atribuye esto último a la existencia de dos grupos de ministros en conflicto dentro de la Suprema Corte.

⁵⁵ Uno tiene la impresión de que las sentencias y resoluciones de la Suprema Corte encuentran mucha mayor resonancia en los medios de comunicación que antes, si bien esto puede deberse en parte a que el número de asuntos de especial trascendencia se haya incrementado. De acuerdo con su Dirección General de Comunicación Social, de 1063 notas de periódico sobre la Corte publicadas entre febrero y agosto de 1997, 208 se clasificaron como positivas (19.56%), 813 (76.48%) como neutrales, y solamente 42 (3.95%) como negativas.

Los actuales ministros de la Suprema Corte han mostrado mayor disposición a impartir conferencias y dar entrevistas, así como a manifestar sus puntos de vista en publicaciones académicas y otros medios no judiciales. Véanse, por ejemplo, las conferencias y discursos del presidente y los ministros recogidos en los volúmenes: *El nuevo Poder Judicial de la Federación y La toga y la palabra*, ambos México, SCJN-Miguel Ángel Porrúa, 1997. La mayor apertura de la Corte se advierte también en una nueva serie de publicaciones, en la que se recoge los debates y discusiones, por los ministros, de asuntos especialmente relevantes. Entre 1996 y 1997 han aparecido los siguientes once cuadernos: *Ley de Participación Ciudadana; Prenda mercantil; La apariencia del buen derecho; Reglas sobre ofrecimiento de pruebas; Ficha signalética; Impuesto al activo de las empresas; Personalidad; Seguridad pública; La garantía de audiencia en materia fiscal; Representación en acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales; Amparo contra el procedimiento contra reformas a la Constitución*.

Por último, la Suprema Corte ha iniciado también la publicación de una revista informativa bimensual (*Legis Verba*) y posee ya su propia página en Internet. Véanse los *Informes anuales 1996 y 1997*.

⁵⁶ Cuatro ministros que formularon voto de minoría en la acción de inconstitucionalidad 1/95 señalaron significativamente lo siguiente: "Ha pesado, por muchos años, la idea de que la Suprema Corte debe ser sólo un poder para dirimir los negocios de los particulares; es necesario que sea un poder para la Nación y sus propósitos". *Semáforo Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 9a. época, t. III, marzo 1996, p. 260.

anteriores.⁵⁷ Por otro lado, si bien ya no le corresponde elaborar la política judicial respecto de todo el Poder Judicial de la Federación, la Corte ha conservado algunas importantes facultades respecto del gobierno y administración del mismo que le permiten influir sobre dicha política. Mencionamos en este sentido las facultades del Pleno para:⁵⁸

- velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros;⁵⁹
- solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal, siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación;
- solicitar al Consejo averiguar la conducta de algún magistrado o juez;
- reglamentar el funcionamiento de los órganos encargados de la compilación, sistematización y publicación de tesis y ejecutorias;⁶⁰
- conocer y dirimir cualquier controversia que se suscite dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la aplicación de la Constitución y la Ley Orgánica relativas a ese Poder;
- conocer de las revisiones administrativas interpuestas contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal respecto del

57 Para una reseña general de la labor de la Suprema Corte a partir de la reforma de 1994, véase Fix-Fierro, Héctor, “Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: A Trajectory of Three Years”, en *United States-Mexico Law Journal*, Albuquerque, vol. VI, Spring 1998 (en prensa).

58 Fix-Fierro, “La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, cit., *supra* nota 40, pp. 33-34.

59 Véase el acuerdo general conjunto del Pleno de la Suprema Corte y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que crea la Comisión conjunta para garantizar y fortalecer la autonomía de los órganos e independencia de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de noviembre de 1997. El acuerdo se debió en parte al enfrentamiento habido entre algunos jueces federales y la Procuraduría General de la República, conflicto que motivó a la propia Corte a publicar un desplegado periodístico en que rechaza de manera enérgica las acusaciones de los funcionarios de la Procuraduría. Podrá cuestionarse la conveniencia de recurrir a estos medios, pero es indudable la voluntad de la Corte de seguir actuando como cabeza y autoridad moral del Poder Judicial federal.

60 Véanse el Acuerdo 5/1996, de 18 de noviembre de 1996, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, así como el Reglamento de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, de la misma fecha (*Diario Oficial de la Federación* del 26 y 25 de noviembre de 1996, respectivamente).

nombramiento, adscripción y remoción de magistrados y jueces;⁶¹

- proponer al Senado candidatos a magistrados electorales.

La definición de la política judicial general del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, corresponde ahora al Consejo de la Judicatura Federal. Las principales áreas de la política judicial que son responsabilidad del Consejo se reflejan en las cinco comisiones permanentes que la Ley establece para su funcionamiento: administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y adscripción.⁶²

En términos generales, puede decirse que la política del Consejo en estas áreas ha sido la de promover en ellas grados crecientes de *especialización, profesionalización y rigor*, para lo cual ha expedido numerosos acuerdos generales y particulares.⁶³ De manera específica, cabe destacar la realización de varios concursos de méritos y de oposición para ocupar un gran número de plazas de magistrado y juez; la creación continuada de nuevos órganos; la modernización de la planta física de los tribunales y de sus instrumentos de trabajo, sobre todo a través de la informática.⁶⁴

Otras políticas visibles que ha iniciado o continuado el Consejo han sido el perfeccionamiento en la definición de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los servidores judiciales, incluyendo el otorgamiento de premios y estímulos; el acercamiento con los poderes judiciales locales que han establecido consejos de la judicatura;⁶⁵ la representación y la defensa públicas de la actuación de los servidores judiciales;⁶⁶ y una

61 Como resulta evidente, esta facultad le permite a la Suprema Corte intervenir en la definición del estatus de los juzgadores federales.

62 Artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

63 Véase el volumen *Consejo de la Judicatura Federal. Información básica. Febrero de 1995-mayo de 1996*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1996, 209 pp., con una segunda edición en 1997, así como el volumen *Normas fundamentales*, 3a. ed., México, CJF, 1997, que reúne la mayoría de los acuerdos generales citados.

64 Véanse los volúmenes citados en la nota anterior.

65 A la fecha se han realizado dos reuniones anuales (1996 y 1997) con dichos Consejos. Véase, por ejemplo, la *Memoria del I Encuentro de los Consejos Mexicanos de la Judicatura*, México, CJF, 1996, 81 pp.

66 Véase el acuerdo conjunto de la Suprema Corte y del Consejo citado en la nota 59, *supra*, así como el texto de la conferencia de prensa del consejero Mario Melgar Adalid intitulada *Podemos confiar en nuestros jueces y magistrados*, México, CJF, 1997.

activa labor de difusión, que se ha traducido en la realización de eventos, no sólo de tipo académico, así como en numerosas publicaciones.⁶⁷

Es muy importante destacar que la incorporación al Consejo mismo, y al Instituto de la Judicatura Federal, como órgano auxiliar de aquél, de personas de origen o con antecedentes académicos, permite favorecer un acercamiento mutuo del Poder Judicial con la comunidad académica. Es un hecho más bien desafortunado el que en nuestro país los juzgadores y la comunidad académica de los juristas hayan vivido divorciados durante mucho tiempo, cuando entre ellos debiera existir una estrecha interrelación. En términos generales, pues siempre hay excepciones, los miembros del Poder Judicial no han podido vincularse al mundo académico, fundamentalmente por la pesada carga de sus responsabilidades, y éste tampoco se ha interesado especialmente por las cuestiones judiciales, más que de un modo parcial y superficial, aunque también con excepciones.

Sin embargo, en el mundo contemporáneo, la práctica del derecho, como la de muchas otras profesiones, es un ejercicio intelectual cada vez más exigente, que requiere la comprensión de horizontes más amplios y complejos. En tal sentido, la labor del Consejo y del Instituto ya ha producido importantes frutos, mediante la realización de numerosos eventos y publicaciones.

b. La administración

Hasta diciembre de 1994, la administración del Poder Judicial de la Federación era ejercida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, formado por veintiún ministros. El Pleno nombraba anualmente una Comisión de Gobierno y Administración integrada por el presidente y dos ministros, que podían ser reelectos por una sola ocasión.⁶⁸

La vigilancia era ejercida a través de visitas a juzgados y tribunales por parte de los ministros, quienes realizaban visitas periódicas a los circuitos que se les asignaran. Correspondían igualmente al Pleno el nombramiento, adscripción, promoción, sanciones y remoción de jueces y magistrados. En los hechos existía una especie de carrera judicial infor-

⁶⁷ Véanse como ejemplos las memorias citadas en las notas 42 y 65 *supra*, y la del *Coloquio Internacional del Consejo de la Judicatura*, México, CJF-UNAM, 1995, así como las compilaciones e informes citados en la nota 63, *supra*.

⁶⁸ Fix-Fierro, “La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, cit., *supra* nota 40, pp. 25 y ss.

mal, a través de las propuestas de nombramiento y promoción que hacían los ministros al Pleno de los secretarios y jueces con quienes guardaban vínculos personales que podrían calificarse de “tutoriales”.⁶⁹ El crecimiento del Poder Judicial puso en crisis tanto al sistema de administración, vigilancia y disciplina, así como al modelo de carrera judicial informal, lo que sin duda fue un factor determinante para la creación del Consejo de la Judicatura Federal.⁷⁰

De acuerdo con el modelo europeo, en su origen los Consejos de la Judicatura se crearon en primer término para intervenir en la administración de la carrera judicial y sólo de manera secundaria para la administración de los tribunales mismos, la cual permanecía esencialmente a cargo del Ministerio de Justicia. No obstante, algunos de los consejos europeos (Portugal, España) poseen funciones administrativas no despreciables, como la organización de la distribución de asuntos o la expedición de reglamentos y normas relativas a cuestiones administrativas.⁷¹

El Consejo de la Judicatura Federal mexicano, y la mayoría de los Consejos de las entidades federativas que lo han tomado como modelo, ejercen, junto con el Consejo de la Judicatura de Venezuela y el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, las facultades de gobierno y administración más amplias posibles respecto del Poder Judicial.⁷²

El Consejo de la Judicatura Federal heredó las atribuciones de gobierno y administración que ejercía la Suprema Corte, excepto las relativas a este Alto Tribunal. Por tanto, la reforma dividió la administración del Poder Judicial federal, separando la de la Suprema Corte, que está esencialmente a cargo de su presidente, aunque también tienen intervención el Pleno, las salas y sus presidentes,⁷³ de la del resto del Poder Judicial, que corresponde al Consejo.⁷⁴ Sin embargo, la unidad de la administra-

69 Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 42, pp. 52 y ss.

70 *Ibidem*.

71 Véase Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996 (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 3).

72 *Ibidem*.

73 *Ibidem*.

74 Véase la extensa lista de atribuciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le otorga en su artículo 81. Por lo que se refiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las funciones de gobierno y administración no son ejercidas propiamente por el Consejo, sino por una comisión *ad hoc* compuesta por el presidente del Tribunal, un magistrado de la Sala Superior y tres miembros del Consejo (véase el artículo 99 constitucional).

ción del Poder Judicial se mantiene formalmente en la persona del presidente de la Corte, que lo es también del Consejo, y en algunas funciones comunes, como la publicación de la jurisprudencia y de la estadística judicial, la unificación del presupuesto para su remisión al Poder Ejecutivo, y la administración de la carrera judicial, ya que los funcionarios judiciales (secretarios y actuarios) de la Corte forman parte de la misma y están sujetos a la reglamentación de la ley y del Consejo.

Ya hemos señalado que la principal política del Consejo ha sido la de dotar de mayor especialización, profesionalismo y rigor a las funciones que le corresponden, y esto es válido de manera especial para sus labores de administración. Aparte de los problemas de llevar adelante este programa, sin duda representa un desafío para el Consejo, sobre todo ante el reducido número de sus integrantes, ejercer sus funciones administrativas respecto de una institución que continúa creciendo en tamaño y complejidad.

c. Conclusión provisional

La reforma de 1994 sin duda ha contribuido a generar políticas judiciales mucho más visibles, especializadas y eficaces en el seno del Poder Judicial de la Federación. En este sentido, podría decirse que a la Suprema Corte le corresponde un papel más prominente en la política jurídica y judicial, tendiente a fortalecer el papel y el prestigio de los órganos jurisdiccionales en la vida social del país. En cambio, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal una política judicial de carácter más operativo, en dirección a una mayor eficacia y eficiencia del aparato judicial en su conjunto, incluyendo la selección de la mayoría de los servidores judiciales. Sin embargo, en esta materia el Consejo todavía no cuenta con todos los instrumentos que requiere una planeación adecuada del desarrollo de la institución judicial. Uno de dichos instrumentos es la *investigación* sobre problemas del Poder Judicial y su posible solución, la cual ha sido encargada por la Ley Orgánica al Instituto de la Judicatura Federal,⁷⁵ pero que apenas está en sus comienzos. Sin embargo, es de esperarse que esta deficiencia se subsane en el futuro.

⁷⁵ El artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece: “El Instituto de la Judicatura contará con un área de investigación, la cual tendrá como función primordial la realización de los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación”.

Otra dimensión importante y conveniente de la política judicial sería la coordinación y comunicación de los tribunales federales con los locales, esfuerzo que ya se ha iniciado con los encuentros de los Consejos de la Judicatura, pero que podría extenderse a la creación de un organismo nacional, con la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura a la cabeza.⁷⁶

Por lo que se refiere a la administración del Poder Judicial de la Federación, no parece del todo eficiente haber separado la Suprema Corte del resto del Poder Judicial, pues la inevitable duplicación de funciones y la necesidad de la coordinación genera costos. Dicho en otras palabras: no hay impedimento estructural para que la administración de todo el Poder Judicial, incluyendo la Suprema Corte, esté a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. El principio de racionalidad administrativa dictaría precisamente tal solución. Sin embargo, la separación parece obedecer a una extensión analógica, pero discutible, de la jerarquía *jurisdiccional* de la Suprema Corte, que en tal sentido ocupa una posición ambigua como tribunal supremo ordinario y como tribunal constitucional, a cuestiones de otra naturaleza, lo que la hace prácticamente inmune al control y vigilancia de un órgano que no fuera ella misma.

Es cierto, por otro lado, que en otros ordenamientos el Tribunal Constitucional no forma parte del Poder Judicial ordinario y, por ello, tampoco está sujeto a sus órganos de gobierno y administración.⁷⁷ Pero en nuestro caso, la Suprema Corte encabeza dicho Poder y sigue formando parte de él. La ampliación de las responsabilidades generales de gobierno y administración del Consejo para incluir a la Suprema Corte (que limitadamente ya existe respecto de sus secretarios y actuarios), en nada afectaría la jerarquía jurisdiccional de la Corte ni impide que ésta cuente con una organización y una administración interna propia.⁷⁸

76 En los Estados Unidos ya existen en algunos estados Consejos conformados por jueces federales y estatales, que se reúnen ocasionalmente a discutir temas de mutuo interés. En 1990, el Comité de Estudio de los Tribunales Federales, creado por ley del Congreso, propuso la creación de un Consejo Nacional integrado por jueces federales y de los estados, a fin de trabajar sobre temas de interés nacional. Meador, Daniel John, *Los tribunales de los Estados Unidos*, trad. Thomas W. Bartenbach, México, Péreznieta Editores, 1995, pp. 93-94.

77 Una excepción en este sentido parece ser la Corte Constitucional de Colombia.

78 La exclusión que se hizo de la Suprema Corte del ámbito de responsabilidades del Consejo de la Judicatura Federal ha sido un “mal ejemplo”, si se puede decir así, para las entidades federativas que han creado el Consejo de la Judicatura y han hecho lo

Cabe señalar que la complejidad del gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación, en los términos en que se ha conferido al Consejo de la Judicatura Federal, hace aparecer como insuficiente y limitada su estructura actual. Sería conveniente pensar, por un lado, en su ampliación, tomando además en cuenta la posibilidad de que se integren a dicho poder otros tribunales, y por el otro, en la desconcentración de sus funciones.⁷⁹

2. *Otros tribunales federales*

Los demás tribunales federales a los que ya hemos hecho referencia se caracterizan por poseer una organización relativamente extensa y compleja. Así, por ejemplo, en 1996 la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, encargada de resolver conflictos de carácter laboral entre trabajadores y empresarios en las ramas industriales y actividades económicas de competencia federal, estaba compuesta, además de por el Pleno, por 55 juntas especiales, de las cuales se encontraban 21 en el Distrito Federal y el resto en el interior de la República, cada una integrada por un representante gubernamental, por uno de los trabajadores y por otro de los patrones.⁸⁰ En el mismo año, había 38 tribunales agrarios, es decir, el Tribunal Superior Agrario, compuesto por cinco magistrados y los tribunales unitarios agrarios, uno en cada uno de los 37 distritos en que estaba dividido el territorio nacional.⁸¹ Por su parte, de acuerdo con su nueva Ley Orgánica, el Tribunal Fiscal de la Federación se compone de

propio con el Tribunal Superior de Justicia, que si bien es cabeza del Poder Judicial local, es un órgano jurisdiccional ordinario. Véase Fix-Fierro, Héctor, “La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas”, en *Revista AMEINAPE*, Querétaro, núm. 3, 1998 (número dedicado a la “Administración de justicia”, en prensa).

79 En Colombia pueden establecerse Consejos Seccionales de la Judicatura en las ciudades cabeceras de distrito que juzgue necesario la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con funciones similares a las de este Consejo en el respectivo distrito judicial. Véanse los artículos 82 a 84 y 100 y siguientes de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (1996), reproducidos en Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, supra nota 71, pp. 186 y ss.

80 *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, cit., p. 63.

81 *Idem*, p. 81. Véase también *La nueva justicia agraria. Años de fundación 1992-1994*, México, Tribunal Superior Agrario, 1994, 202 pp.

una Sala Superior y Salas Regionales, distribuidas en once regiones (en las cuales puede haber más de una sala); la Sala Superior se compone de once magistrados, mientras que cada sala regional se integra por tres magistrados.⁸²

Esta organización territorialmente extensa y compleja requiere la posibilidad de llevar a cabo políticas judiciales autónomas y especializadas. Todos estos tribunales gozan de plena autonomía para dictar sus fallos, y poseen importantes facultades de gobierno, administración y disciplina, como la de determinar el número de salas o tribunales y su competencia, o la de expedir reglamentos para su funcionamiento interior. Sin embargo, no puede perderse de vista el hecho de que, en última instancia, la autonomía de gobierno y administración de estos órganos jurisdiccionales pueda quedar subordinada o mediatisada por una dependencia del Poder Ejecutivo. Resulta significativo que en el diagnóstico de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se diga lo siguiente:

Si bien la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por las funciones que realiza, es un tribunal de plena jurisdicción, en virtud de la normatividad que lo rige, en el orden administrativo su sujeción a la estructura y decisiones de las autoridades administrativas centrales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la privan de la autonomía orgánica y funcional necesaria para adoptar cualquier decisión sobre operación y manejo de recursos humanos, financieros y materiales.⁸³

Por otra parte, hay que señalar que si bien cumplen con una función plenamente de carácter judicial, las garantías en la selección, permanencia y remuneración de sus integrantes no son iguales entre sí ni respecto de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Por tal motivo, como una forma de establecer iguales garantías para todos los servidores públicos que imparten justicia, y con el fin de hacer posible una política y una administración judiciales unificadas, se ha propuesto la incorporación formal de todos estos tribunales (con excepción de los militares) al Poder Judicial de la Federación.⁸⁴

⁸² Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995), artículos 12, 27 y 28.

⁸³ *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*, cit., p. 66.

⁸⁴ Véase, por ejemplo, Fix-Fierro, Héctor, “Estado de derecho y reforma de la justicia en México”, en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, México, vol. I, núm. 1, 1996,

Se habla de incorporación formal u orgánica, puesto que desde un punto de vista *material*, dichos tribunales ya se encuentran sometidos al Poder Judicial federal a través del juicio de amparo. Sin embargo, dicha incorporación parece ser conveniente por varias razones: se refuerza el peso institucional del Poder Judicial; es posible homologar salarios y condiciones de trabajo de jueces y funcionarios judiciales, donde éstos sean desiguales; se extienden las garantías judiciales y los beneficios de la carrera judicial a los órganos que no cuentan con ellos o solamente en forma disminuida; se favorece la elaboración y aplicación de políticas judiciales y administrativas uniformes.

Resulta un tanto curioso que el primer tribunal integrado al Poder Judicial de la Federación fue el anterior Tribunal Federal Electoral, de cuya incorporación pudiera pensarse que no era tan necesaria, dada la particular situación de la materia electoral en nuestro país. Sin embargo, la reforma político-electoral de 1996 reorganizó al Tribunal y lo integró al Poder Judicial federal con el nombre de “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en calidad de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de la competencia de la Suprema Corte para conocer de la constitucionalidad de leyes electorales.⁸⁵

p. 74, y Acosta Romero, Miguel, “Necesidad de revisar a fondo el sistema jurisdiccional federal mexicano y que desaparezcan los tribunales administrativos y el electoral para integrarse al Poder Judicial federal”, *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, año 6, núm. 1, 1996, pp. 101-168.

La excepción de los tribunales militares se justificaría por su naturaleza muy particular, pero sobre todo por el reconocimiento constitucional de la subsistencia del fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar (artículo 13).

85 Véase el artículo 99 constitucional. Además, Melgar Adalid, Mario, “La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, en *80 aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM-Senado de la República (LVI Legislatura), 1997, pp. 207-222, y Aguinaco Alemán, José Vicente, “El Tribunal Electoral”, *El nuevo Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN-Miguel Ángel Porruá, 1997, pp. 59-63; Tena Campero, Germán, “La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, *Memorias del V Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación*, cit., supra nota 42, pp. 207-216; Navarro Hidalgo, Alfonsina Berta, “La integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, *Memoria del ciclo de conferencias con motivo de la inauguración de los edificios Américas y San Vicente*, Guadalajara, Jalisco, México, CJF, 1997, pp. 37-57.

La incorporación del Tribunal Electoral Federal al Poder Judicial de la Federación presenta algunos defectos, en cuyo examen detallado no entraremos aquí. No obstante, señalaremos que dicha incorporación se dio sobre la base de otorgar al Tribunal un grado de autonomía que la hace prácticamente ficticia, ya que el Tribunal puede elaborar normas internas propias, formular su propio presupuesto y su administración, vigilancia y disciplina, según el artículo 99 constitucional, están a cargo de una comisión especial del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el presidente del Tribunal, un magistrado de la sala superior, electo por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.⁸⁶ Como puede verse, no se trata en realidad de una comisión *del* Consejo, sino de una comisión *ad hoc* (denominada Comisión de Administración en la Ley Orgánica) en la que participan miembros de éste, que es algo distinto. Ni el Pleno del Consejo ni su presidente tienen ninguna participación en tal sentido.

Por otra parte, se dispone constitucionalmente un procedimiento especial para el nombramiento de los magistrados electorales, que son propuestos por la Suprema Corte y designados por el Senado. Sin embargo, nada se dispone sobre la carrera judicial en el ámbito del Tribunal Electoral, ni sobre la posibilidad de procedimientos previos de selección, que debieran estar a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Así, pues, se observa que la incorporación del Tribunal Electoral no fue verdaderamente meditada y que si en el futuro ha de ser más real que aparente —como lo es en la actualidad— se requerirán numerosos ajustes.

Sin embargo, al menos ya se abrió la puerta a la incorporación, y lo sucedido en materia electoral debe dar motivo para una reflexión cuidadosa sobre la conveniencia de otros pasos en la misma dirección.⁸⁷ Por

86 Véase el artículo 99 constitucional, según reforma publicada en el *Diario Oficial* del 22 de agosto de 1996. El artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación especifica que dichos tres miembros del Consejo serán: el magistrado de circuito de mayor antigüedad como tal, el consejero designado por el Senado con mayor antigüedad en el Consejo, y el consejero designado por el presidente de la República.

87 Algunas entidades federativas han empezado a recorrer esta vía, incorporando a sus poderes judiciales algunos, no todos, los tribunales administrativos que se encuentran fuera de él. Podemos mencionar el caso del estado de Veracruz, el cual, mediante reforma constitucional del año de 1997, incorporó al Poder Judicial el Tribunal Estatal de Elecciones y, como parte del Tribunal Superior, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje. Desafortunadamente, estas reformas han copiado los principales defectos de la reforma federal.

lo pronto, quedan de manifiesto las dificultades del diseño de un gobierno y una administración unificados para el Poder Judicial. En caso de procederse a la incorporación, el primer punto que deberá meditarse es la subsistencia, como tales, de los órganos a ser incorporados; su desaparición, a fin de que su competencia actual sea absorbida por los órganos ordinarios del Poder Judicial federal (juzgados de distrito y tribunales de circuito), o bien, la creación de tribunales especializados con organización y composición distintas a las actuales.⁸⁸

De subsistir como entidades independientes, sería necesario rediseñar la estructura del Consejo de la Judicatura Federal, la cual podría estar conformada entonces por un órgano pleno, integrado por miembros de *todos* los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial y por los miembros externos que formen parte del Consejo y por secciones. El pleno adoptaría las decisiones de política y administración generales para todo el Poder Judicial, mientras que las secciones, de composición variable, podrían funcionar como comisiones del pleno, pero también tendrían atribuciones propias respecto de los órganos jurisdiccionales especializados que existan.

IV. REFORMA DE LA JUSTICIA Y REFORMA DEL ESTADO

Los señalamientos anteriores ponen en claro que el campo de la política y la administración del derecho y de la justicia es complejo y presenta numerosas aristas. Toca ahora hacer algunas observaciones sobre dicho campo en relación con la llamada reforma del Estado.

Es conocida y explorada la noción de que actualmente la reforma del Estado, además de estar condicionada por la evolución interna de cada

88 Acosta Romero, *op. cit.*, *supra* nota 84, argumenta en favor de hacer desaparecer dichos tribunales, trasladando sus funciones al Poder Judicial de la Federación, aunque con la excepción de los tribunales del trabajo, que deberían quedar constituidos como lo están actualmente, “para no vulnerar los derechos de los trabajadores” (p. 166). En cambio, algunos partidos políticos, como el PAN y el PRD, en recientes proyectos de reforma a la legislación del trabajo, proponen la desaparición de las juntas de Conciliación y Arbitraje y la creación de tribunales del trabajo unipersonales que formen parte de los poderes judiciales federal y estatales. Sobre el proyecto del PRD véase la nota de Néstor de Buen en el periódico *La Jornada*, México, 30 de abril de 1998, suplemento, así como la de Guillermo Correa, “La iniciativa de reformas laborales del PRD coincide en lo medular con las propuestas legislativas del PAN”, en el semanario *Proceso*, México, 26 de marzo de 1998, pp. 24-27.

sociedad, lo está también por las fuerzas de la globalización económica y por la influencia del modelo democrático liberal. Igualmente se ha puesto énfasis en que ambos tipos de factores requieren, como condición necesaria, un aparato jurídico y judicial que otorgue certidumbre al entorno económico y garantice ciertos valores mínimos, como los derechos humanos, en el marco de la democracia política.

En el caso de México, según se ha dicho, el discurso político ha aceptado la necesidad de la reforma jurídica como corolario de la reforma económica y de la reforma política. Sin embargo, en nuestro país la reforma jurídica no consiste únicamente en modernizar y reforzar las instituciones existentes, ni en crear otras nuevas, sino en un cambio cualitativo en el papel social del derecho. La omnipresencia del presidencialismo debilitó la fuerza e independencia de las instituciones jurídicas, cuya función quedó limitada a cuestiones de relativa trascendencia, si se excluían aquellas que tenían delicadas implicaciones políticas. Ahora bien, el nuevo entorno económico y la nueva pluralidad política exigen precisamente que el derecho y las instituciones jurídicas, como los tribunales, sean capaces de constituirse en *árbito* de algunas cuestiones de especial relevancia social. En esto consistiría la aportación del derecho a la reforma del Estado.

Para que esto suceda se requiere el cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones de política y de administración respecto del derecho y del aparato organizado de la justicia. El breve recuento de las páginas anteriores revela quizás la tendencia a la *pluralidad de instituciones*, así como a la *especialización* y *autonomía* en el desempeño de tales funciones. Dicho examen revela también que, en la actualidad, la política jurídica en México, para contribuir verdaderamente a la reforma del Estado, requiere todavía un impulso mucho más fuerte, permanente y consistente.

Resulta significativo que, a pesar de que el gobierno actual ha hecho del Estado de derecho una pieza central de su propuesta política, aparte de la reforma judicial de diciembre de 1994, cuyos efectos son de largo plazo, de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y de reformas importantes, aunque no generalmente aceptadas, en materia penal, no exista ni discusión ni propuestas amplias y articuladas de las muchas otras reformas que se requieren también al nivel de la “micro-justicia”, que es la que afecta más directamente al ciuda-

dano, y no sólo en el de la “macro-justicia”, como las ha denominado con fortuna Sergio García Ramírez.⁸⁹ La crítica resultaría injusta si no se tomara en cuenta que ese mismo gobierno ha tenido que enfrentar antes que nada una grave crisis económica, pero hay razón para temer que una vez superada la emergencia subsista el vacío.

Por lo que se refiere a la administración, nuestro somero análisis ha señalado que en esta materia hay todavía un potencial de racionalización y modernización que debe ser aprovechado. En todo caso, puede afirmarse que la especialización y la autonomía en el ejercicio de tales funciones administrativas quedan severamente recortadas si no van acompañadas de la capacidad suficiente de adoptar y llevar a cabo políticas propias.

Por último, cabe insistir nuevamente en la necesidad de la política jurídica como política de gobierno (e incluso, “de Estado”, como está de moda decir). ¿Se requiere para este fin crear una Secretaría de Justicia?⁹⁰ Esto no parece imprescindible, pero el establecimiento de esta dependencia permitiría dar mayor relieve a las funciones de la política jurídica, mediante la coordinación de los esfuerzos de las entidades y dependencias del Ejecutivo, así como a través de la articulación con las políticas jurídicas de los otros dos poderes. Adicionalmente, podría crearse dentro de dicha Secretaría el equivalente de una Abogacía General, como representante jurídico del Estado ante los tribunales, y transferírsele funciones que ahora corresponden a otras dependencias, como las de llevar las relaciones con el Poder Judicial y la administración del sistema penitenciario.⁹¹ Se trata, pues, de determinar si el grado de afinidad de estas funciones justifica su desempeño bajo la autoridad de una sola dependencia.

⁸⁹ *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, UNAM-Porrúa, 1996, pp. 46 y ss.

⁹⁰ O una Secretaría de Justicia y del Derecho, en analogía al “Ministerio de Justicia y del Derecho” que existe en Colombia.

⁹¹ Estas dos últimas funciones corresponden actualmente a la Secretaría de Gobernación, pero debe recordarse que esta Secretaría recibió algunas de las atribuciones de la Secretaría de Justicia cuando desapareció en 1917.