



**UNIVERSIDAD
PANAMERICANA**

Facultad de Derecho

División de Estudios de Posgrado

TESIS

Que presenta el Maestro en Ciencias Jurídicas

Juan Carlos Cruz Razo

Para obtener el grado de

Doctor en Derecho

Í La unificación de la justicia federal como base de modernización del sistema de administración de justicia, fundamento del desarrollo sustentable.Î

Directora de Tesis:

Dra. María del Carmen Platas Pacheco.

México, Distrito Federal, Octubre de 2013.

Índice General

Introducción	5
Capítulo 1 El sistema de administración de justicia como pilar del desarrollo humano sustentable.....	8
1.1. Surgimiento de la concepción del %Desarrollo humano sustentable+	9
1.2. La función del Poder Judicial para la consecución del desarrollo sustentable.....	29
1.2.1. Las funciones inmediatas.....	35
1.2.1.1. Resolver conflictos.....	36
1.2.1.2. Aplicar la ley.....	37
1.2.1.3. Defender derechos de las personas.....	38
1.2.1.4. Resolver conflictos entre órganos del Estado.....	38
1.2.2. Las funciones mediatas.	39
1.2.2.1. Creación y desarrollo del Derecho.	40
1.2.2.2. El control social.....	41
1.2.2.3. Regular el cambio social.....	41
1.2.2.4. Generadores del cambio social.....	42
1.2.2.5. Equilibrio social.....	42
1.2.2.6. Legitimar el sistema político.....	43
1.2.2.7. Impacto en la economía.....	44
1.2.2.8. Los servicios adicionales a la impartición de justicia.....	45
1.3. Sistema judicial y crecimiento económico: <i>Base del desarrollo sustentable</i>	49
1.3.1. El desarrollo sustentable en México.....	51
1.3.1.1. México y su aplicación del modelo de política pública de %Desarrollo Humano Sustentable+	54
1.4. Las políticas públicas y los sistemas de administración de justicia.....	66
Capítulo 2 Hacia un Plan Nacional de Justicia.....	81
2.1. Sistemas de planeación del Estado.....	81
2.1.1. Distinciones conceptuales.....	82
2.1.2. Sistema de Planeación en México.	83
2.1.2.1. Etapas y vertientes de la planeación.....	86
2.1.2.2. Etapas de la planeación.....	86
2.1.2.3. Vertientes de la planeación.....	88
2.1.2.4. Plan Nacional de Desarrollo.....	89

2.1.2.5 Crítica al sistema de planeación democrática.	89
2.2. Política Pública.....	92
Capítulo 3 La impartición de justicia por parte de Tribunales Administrativos y diversas autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo.	102
3.1. Metodología de estudio.	102
3.2. Antecedentes históricos: <i>La Secretaría de Justicia</i>	107
3.2.1. Configuración del Poder Judicial de la Federación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	111
3.3. Análisis de la justicia administrativa en México.....	115
3.3.1. Justicia agraria.....	115
3.3.1.1. Antecedentes históricos.	117
3.3.1.2. Naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios.	125
3.3.1.3. Situación actual de los Tribunales Agrarios.....	129
3.3.1.4. Competencia.....	135
3.3.1.5. Incorporación de los Tribunales Agrarios al Poder Judicial de la Federación.	138
3.3.2. Justicia laboral.	145
3.3.2.1. Antecedentes históricos.	145
3.3.2.2. Naturaleza jurídica de la justicia laboral.	149
3.3.2.3. Situación actual de la justicia laboral.....	151
3.3.2.4. Competencia.....	155
3.3.3. Justicia fiscal y administrativa.	163
3.3.3.1. Antecedentes históricos.	164
3.3.3.2. Naturaleza jurídica.	173
3.3.3.3. Situación actual de la justicia fiscal y administrativa.....	177
3.3.3.4. Competencia.....	179
3.3.3.5. Justificación de incorporar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación.....	185
3.4. Órganos del Poder Ejecutivo con funciones materialmente jurisdiccionales.	192
3.4.1. Aspectos previos.....	192
3.4.2. Órganos administrativos con facultades materialmente jurisdiccionales en materia de Propiedad Intelectual.	195
3.4.2.1. Aspectos Generales.....	195
3.4.2.2. Marco Jurídico de la Propiedad Intelectual en México.....	197

3.4.2.3. Procedimiento contencioso administrativo en materia de Propiedad Industrial y de Derecho de Autor.	202
3.4.2.4. Competencia del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.....	204
3.4.2.5. Competencia del Instituto Nacional del Derecho de Autor.....	205
3.4.2.6. Disfuncionalidad del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y del Instituto Nacional del Derecho de Autor en materia contenciosa administrativa.	206
3.4.2.7. Incorporación de las facultades jurisdiccionales del IMPI y del INDAUTOR al Poder Judicial de la Federación.	207
3.4.2.8. Tribunales Militares.....	208
Capítulo 4 La unificación de la justicia federal.....	227
4.1. Metodología de estudio.	227
4.2. Impacto en el desarrollo económico y sustentable.....	228
4.3. Hacia un nuevo modelo de justicia que propicie desarrollo sustentable, basado en políticas públicas judiciales eficientes.	230
4.4. Propuesta de unificación del sistema de justicia federal.	239
4.5. Diseño institucional.....	240
4.6. Propuestas de unificación.....	243
4.6.1. Reforma al Consejo de la Judicatura Federal.....	251
4.6.2. Justicia ordinaria y justicia constitucional.	251
Capítulo 5 Los operadores de la justicia federal: jueces, ministerios públicos, defensores y asesores.....	277
5.1. Introducción.....	277
5.2. El Ministerio Público	279
5.3. Defensoría Pública Nacional.	291
5.3.1 Diagnóstico de la Defensoría Pública en México.....	293
5.3.2. Precedentes Internacionales y diálogo jurisprudencial comparado.	302
5.4. Escuela Nacional Judicial.....	303
5.4.1. La escuela judicial en México.....	304
5.4.2. Análisis Comparativo.	309
5.4.3. Elementos de la Escuela Judicial.....	314
CONCLUSIONES.....	322
BIBLIOGRAFÍA.....	324

Introducción

El trabajo de investigación que presento para obtener el grado de Doctor en Derecho está basado en el desarrollo humano como pilar del desarrollo sustentable; derivado de esto, planteo que el Poder Judicial Federal pueda gerenciar su propio sistema para brindar seguridad jurídica. Lo anterior significa incorporar las herramientas de la planeación estratégica y las políticas públicas a dicho poder para resolver sus problemas estructurales y funcionales, ya que con dichas medidas se podría lograr la unificación de la justicia federal en los ámbitos agrario, laboral y fiscal (*latu sensu*) así como la construcción de un Plan Nacional de Justicia; esto, en virtud de que existe un defecto constitucional en la idea del sistema de proyección en México, ocasionado básicamente por la ausencia de sistemas de participación en el Poder Judicial .

Esta investigación se divide en cinco capítulos; el primero es eminentemente teórico y versa sobre el sistema de administración de justicia como pilar del desarrollo sustentable, siendo la idea central la combinación de justicia, seguridad jurídica y progreso económico, además de la función que debe desempeñar el Poder Judicial de la Federación.

En el segundo capítulo denominado *Hacia un Plan Nacional de Justicia*, se critica el sistema de planeación del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo y se plantea además un elemento innovador y con visión de Estado para resolver los problemas que atañen al Poder Judicial, la metodología denominada *política pública*.

En el capítulo tres se hace una propuesta de investigación respecto a la división y dispersión de la justicia federal, analizándose los tribunales agrarios, laborales y fiscales, así como la viabilidad de su incorporación bajo ciertos esquemas al Poder Judicial de la Federación, cuyos argumentos de fondo son que cada una de sus resoluciones terminan siendo dilucidadas y atendidas en dicho poder; su poca productividad; y la corrupción que impera, no en todos, pero sí en algunos de ellos, siendo menester eliminarla. En la última parte de éste capítulo, se estudia a los tribunales militares, el fuero de guerra y las razones por las que no se propone incorporar a los mismos al Poder Judicial, pues se sostiene entre otras cosas, que carecen de fundamento constitucional en tiempo de paz.

En el capítulo cuarto se hacen propuestas concretas y se dan las bases para implementar y operar la unificación de la justicia federal, con base en los modelos de políticas públicas. Así mismo se dirige el diseño institucional y se plantean mecanismos procesales en las materias agraria, laboral, administrativa y fiscal, así como en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial e Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Finalmente, a sugerencia de mi tutora se decidió incorporar el capítulo quinto en el que detallo algunas cuestiones relevantes de los operadores de la justicia federal como jueces, ministerios públicos, defensores y asesores; además se estudia la importancia de instrumentar una Escuela Judicial Nacional para la aplicación de los programas de formación académica y profesional de los jueces; una defensoría pública nacional y una escuela ministerial que también pudiera ser nacional, de conformidad con políticas educativas y modelos pedagógicos similares a

las escuelas judiciales, que permitan la formación de ministerios públicos y subalternos profesionalizados, todo ello encaminado a construir una justicia eficiente eficaz y plena.

En síntesis, la tesis que someto a consideración de esta Universidad es el resultado del conocimiento de uno de los poderes del Estado desde las ópticas jurisdiccional y administrativa, en combinación con la teoría y el bagaje académico adquirido durante los estudios del doctorado, lo cual resulta provechoso desde el punto de vista de conjugar teoría y práctica, bajo esquemas actuales que nos permiten desarrollar una visión distinta de la justicia y operación del Poder Judicial.

Capítulo 1

El sistema de administración de justicia como pilar del desarrollo humano sustentable.

El progreso de las naciones, en cualquiera de sus facetas, depende de la calidad con la que operan sus instituciones de acuerdo a las evidencias empíricas y la lógica de una correlación positiva entre *desarrollo institucional y crecimiento económico*.

En ese tenor, la doctrina se ha enfocado en explicar las interacciones complejas entre el crecimiento económico e institucional bajo el supuesto de que las instituciones afectan positiva o negativamente el fortalecimiento de un país, por tanto cualquier cambio en ellas tiene implicaciones en su evolución.

El propósito de esta investigación es demostrar que existe una correlación positiva entre el enfoque de la política pública y la configuración de sus instituciones, particularmente, los Poderes Judiciales, quienes en el actual modelo constitucional marcan directrices importantes en la política económica, social, cultural y ambiental de las naciones.¹

Los estudios del Banco Mundial² dan cuenta de esa correlación positiva entre el crecimiento de los países y los indicadores de desarrollo institucional como la garantía y asignación de los derechos de propiedad,

¹STEIN Ernesto, TOMMASI Mariano, ECHEBARRIA Koldo, LORA Eduardo, PAYNE Mark, *La política de las políticas públicas*, primera edición, Editorial Planeta Mexicana, 2006, pp. 88-91.

² BANCO MUNDIAL, *Assessingaid: what works, what doesn't and why*. Nueva York: Oxford University Press, 1998, en VARGAS-HERNÁNDEZ, José G., *Análisis Crítico Sobre El Desarrollo Institucional*, <<DRd . Desenvolvimento Regional em debate>>, Mayo 2013.

la garantía de cumplimiento de los contratos, la existencia y fiabilidad de mecanismos de solución de disputas, (incluido el Poder Judicial) la vigencia efectiva del sistema de mérito y el grado de corrupción existente.

La dependencia positiva se sigue manteniendo cuando los indicadores de desarrollo institucional se separan de otros factores económicos tales como *la inflación, el comercio, el tamaño del sector público, los términos de intercambio y su volatilidad.*

Otros estudios evidencian³ las relaciones positivas entre desarrollo sustentable e institucional, así como el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y financiera, y entre desarrollo institucional y tendencia a la reducción de la pobreza. Son las reglas y costumbres económicas las que prioritariamente forman el medio ambiente institucional.

1.1. Surgimiento de la concepción del *Í* Desarrollo humano sustentable^Í.

El desarrollo humano sustentable comprende una serie de variantes de índole jurídica, económica, filosófica y social, siendo complejo establecer los elementos normativos que permitan sistematizarlo, por lo que ha sido una fusión conceptual, tal como se detalla a continuación:

La evolución histórica del pensamiento sobre el desarrollo, se ha dado en el marco de luchas sociales, a lo largo de las últimas ocho décadas de la centuria

³ PAGE, María y FREILLE Sebastián, <<Nota técnica sobre la calidad institucional y el desarrollo. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo>> (PNUD), Programa de Fortalecimiento Institucional del Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC), 2010, capítulo 1 y 2 pp. 6- 27.

pasada, el concepto de desarrollo se ha expandido enriquecido y precisado, a medida que las políticas de desarrollo no han dado respuesta alguna a la sustentabilidad, por el contrario, el mundo cada vez más está en peligro de extinción.

La palabra internacionalmente conocida de desarrollo sostenible, sustentable o perdurable se acuñó en el documento conocido como Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas. Dicha definición se asumiría en el Principio No. 3. De la Declaración de Río (1992): "Aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro, para atender sus propias necesidades". Pero lamentablemente, esta definición es más bien una aspiración que otra cosa y no sirve de base teórica para llegar a una expresión práctica. De allí la necesidad de que la siguiente definición deba ofrecer no solo la amplitud sino también la precisión necesaria para ponerla en práctica: Desarrollo Sostenible es un proceso socio-ecológico caracterizado por un comportamiento en busca de ideales.

Por tanto, el concepto de desarrollo sostenible, si bien procede de la preocupación por el medio ambiente, no responde a temas fundamentalmente ambientalistas, sino que trata de superar la visión del medio ambiente como un aspecto aparte de la actividad humana que hay que preservar. El medio ambiente está implicado con la actividad humana y la mejor manera de protegerlo es tenerlo en cuenta en todas las decisiones que se adopten. El desarrollo sostenible es multidimensional, posee dimensiones en lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural, etc. El aspecto social no se introduce como una concesión o por mera justicia humana, sino por la evidencia de que el deterioro ambiental está tan asociado con los estilos de vida derrochadores de los países desarrollados y las élites de los países subdesarrollados, así como, con la pobreza y la lucha por la supervivencia de humanidad marginada.⁴

⁴ CABRERA, Idielyn, PEÑA, Edisner, PORTUONDO. Roberto, *Desarrollo Humano Sostenible y Complejidad*, Universidad de Camagüey, <<COMPLEXUS Revista de Complejidad, Ciencia y Estética>> SINTESYS, Volumen 4, Número 2, Diciembre 2008, pp. 2-3.
Material consultable en : <http://www.sintesys.cl/complexus/revista10/idielyn%20cabrera.pdf>

En Febrero de 1994, el director del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), introduce una definición más clara y se adopta el siguiente concepto que describe el desarrollo humano sustentable de la siguiente manera:

Debemos unir el desarrollo sostenible y el desarrollo humano, y unirlos no sólo de palabra pero en los hechos, todos los días, en el terreno, en todo el mundo. El desarrollo humano sostenible es un desarrollo que no sólo genera crecimiento, sino que distribuye sus beneficios equitativamente; regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; potencia a las personas en vez de marginarlas; amplía las opciones y oportunidades de las personas y les permite su participación en las decisiones que afectan sus vidas. El desarrollo humano sostenible es un desarrollo que está a favor de los pobres, a favor de la naturaleza, a favor del empleo y a favor de la mujer. Enfatiza el crecimiento, pero un crecimiento con empleos, un crecimiento con protección del medio ambiente, un crecimiento que potencia a la persona, un crecimiento con equidad.⁵

Sobre este tema, se sostuvo que el concepto de desarrollo humano sustentable solo podría tener éxito si se involucran de manera integral los elementos específicos de cada país:

La filosofía de este concepto plantea que la cooperación para el desarrollo sólo podrá tener éxito si se prioriza el contenido de lo nacional, incluyendo la condición del país y sus habitantes. Tal aseveración sugiere la idea de la existencia de un respeto hacia la soberanía nacional.

Este concepto imprime una lógica que coloca al hombre como sujeto de sus propias transformaciones, implicando con ello, una alternativa que se opone y critica al carácter hegemónico y neoliberal del desarrollo y a su patrón anterior. Según el PNUD el concepto no implica o sugiere condiciones, involucra un enfoque revitalizado de la

⁵ PNUD (1994), *Algunas preguntas y respuestas sobre el desarrollo humano sostenible*. Washington 17 de enero de 1994, p. 7.

cooperación para el desarrollo, es una meta global aplicable a todos los países, Norte y Sur.⁶

Uno de los precursores de esta teoría es *Francois Perroux*, destacado economista del siglo XX, quien escribió en 1958, un importante artículo intitulado *«Trois outils pour l'analyse du sous-développement»*, en el cual trató de identificar y comprender los problemas de la desigualdad y buscar posibles soluciones al problema del subdesarrollo.

Hacia 1999, *Perroux* sostiene en su libro *«L'économie du XXe Siècle»*, que:

«El subdesarrollo es resultado de una acción de dominación de los países más desarrollados que durante la etapa de la colonización, sus acciones de saqueo y explotación, condujeron a la desarticulación de las estructuras productivas prevalecientes en dichos países lo que constituyó el verdadero obstáculo al desarrollo.»⁷

Los factores constitutivos que permiten al ser humano vivir dignamente, son derechos de carácter universal, inherentes por el hecho de *«ser»* y no se encuentran supeditados al empleo o a la actividad que desempeña.

En ese sentido corresponde a las instituciones garantizar la satisfacción de esos derechos, en el caso al Poder Judicial y a la sociedad organizada. Básicamente me refiero a alimentación, salud, educación y recreación; y para lograrlo, es necesario instrumentar medidas

⁶ CABRERA, Idielyn, PEÑA, Edisner, PORTUONDO, Roberto, *op. cit.*, p. 4.

⁷ PERROUX, Francois, *L'économie du XXe Siècle*, Presses universitaires de Grenoble, 1991 en GUTIÉRREZ, Garza Esthela, *et. al.*, *Las Teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*, Ed. Siglo XX Editores, S.A. de C.V., México, D.F. 2010, pp. 112-113.

institucionales específicas en el marco de una política económica de desarrollo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) agrupó a las necesidades básicas en cuatro categorías:

1. El consumo alimentario, la vivienda, el vestido para tener un nivel de vida mínimamente digno;
2. El acceso a los servicios públicos de educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado;
3. La posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado;
4. El derecho a participar en las decisiones que afectan a la forma de vida de la gente y a vivir en un medio ambiente sano, humano y satisfactorio.⁸

Sin embargo, esta teoría evolucionó y se han integrado varios aspectos con el fin de tener una visión integral del desarrollo, es decir, se toman en cuenta además de la economía, *los aspectos sociales, políticos, culturales y ambientales*.

La teoría del desarrollo humano fue elaborada a principios de los años noventa cuando apareció:

Una nueva forma de medir el desarrollo que superó las mediciones tradicionales centradas en el producto interno bruto (PIB), medida de la riqueza producida, en promedio, por habitante. Este indicador, de carácter estrictamente económico, tiene además la característica de ser un promedio estadístico que oculta las desigualdades sociales y no considera la degradación del medio ambiente.⁹

⁸ International Labour Office, *Employment, Growth and Basic Needs: a One World Problem. the International Basic Needs Strategy against Chronic Poverty*, Praeger, New York, 1977.

⁹ GUTIÉRREZ, Garza, *op. cit.*, p.114.

Se dice que hay crecimiento económico, cuando la tasa de crecimiento del producto interno bruto, es mayor a la tasa de crecimiento de la población; es decir, cuando crece el producto *per-cápita*.

Entre los escasos consensos establecidos en el debate que se ha presentado alrededor de la comprensión del proceso de la globalización, en la actualidad:

Se encuentra el reconocimiento de la innovación y del conocimiento como factores primordiales en la competitividad sistémica y la capacidad del desarrollo a nivel de naciones, sectores, empresas y hasta de los individuos.¹⁰

En el ámbito internacional, uno de los aspectos más importantes para garantizar la competitividad de las empresas es incorporar a sus procesos de producción los últimos adelantos del progreso científico, tecnológico e innovativo, esencial para poder participar en los flujos de información y conocimientos que caracterizan al capitalismo en la época actual.

El concepto de desarrollo sustentable fue utilizado por primera vez en el reporte denominado "*Nuestro futuro común*", publicado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Comisión *Brundtland*; entre sus postulados encontramos:

Los elementos de la interrelación entre ambiente y desarrollo, se refieren a la satisfacción de las necesidades y las aspiraciones del presente, sin comprometer la

¹⁰ GROBART, Fabio Sunshine, *El nuevo modelo reproductivo en los países capitalistas de mayor desarrollo*, Ponencia para la Conferencia internacional *La obra de Carlos Marx y los desafíos del Siglo XXI*, La Habana Cuba, del 5-8 Mayo del 2003, p. 23.
Consultable en: http://www.nodo50.org/cubasingloXXI/congreso/grobart_15abr03.pdf

capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades y aspiraciones".¹¹

A su vez, se hizo un llamado a todas las naciones del mundo a adoptarlo como el principal objetivo de las políticas nacionales y de la cooperación internacional.¹²

A raíz de ello, se desarrolló la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, mejor conocida como la *Cumbre de la Tierra*, realizada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

Dicho encuentro reunió a más de 100 jefes de Estado, representantes de 179 gobiernos, así como a representantes de los empresarios, trabajadores, ONGs, organizaciones sociales de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, alcanzando un histórico nivel de representatividad y participación.

El primer principio de la Declaración de Río¹³ coloca a los seres humanos al centro de las preocupaciones relacionadas con el Desarrollo Sustentable, reconociendo el derecho de una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Define a la *Agenda 21* como un programa de

¹¹ Asamblea General, Naciones Unidas, Desarrollo y Cooperación Económica Internacional: Medio Ambiente, Informe de la comisión mundial de medio ambiente y el desarrollo. A/42/427, Agosto 4, 1987. capítulo 2 p. 59 y ss. disponible en Internet : <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>

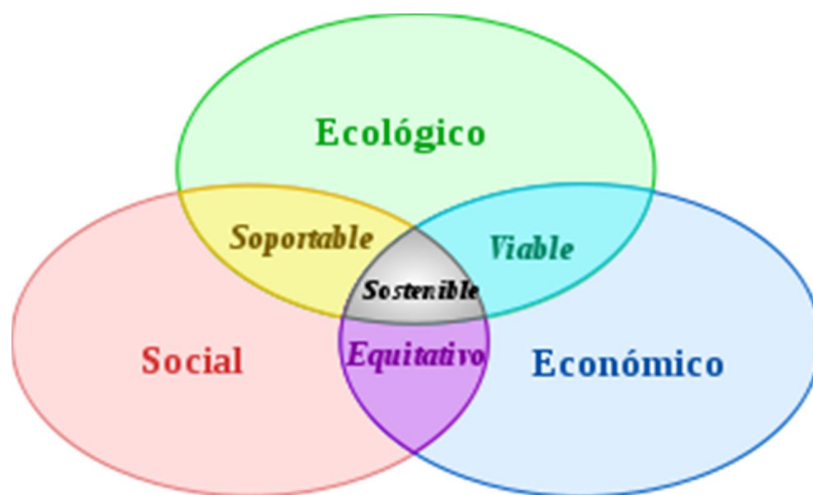
¹²En Octubre de 1984 se reunió por primera vez la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (*World Commission on Environment and Development*) atendiendo a un urgente llamado formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de establecer una agenda global para el cambio (*A global agenda for change*). La Comisión partió de la convicción de que es posible para la humanidad construir un futuro más próspero, más justo y más seguro, en PUBANTZ, Jerry, and ALLPHIN Moore John Jr. *World Commission on Environment and Development (WCED)*+Encyclopedia of the United Nations, Second Edition. New York: Facts On File, Inc., 2008, disponible en Internet: <http://www.fofweb.com/activelink2.asp?ItemID=WE53&iPin=EUNN0471&SingleRecord=True>

¹³ http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml, consultado 2 de agosto de 2012.

acción en todas las esferas que competen al Desarrollo Sustentable, considerando las dimensiones sociales y económicas, la conservación y gestión de los recursos naturales para el desarrollo, el fortalecimiento de los grupos principales (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas) y los modos de ejecución.

En este contexto, se propone que cada país elabore, anualmente, un informe nacional con los avances relativos a este programa de acción, además que constituya un organismo representativo denominado Consejo de Desarrollo Sustentable; esto, con el objeto de asegurar la participación de los grupos principales de la sociedad en los procesos de decisión relativos al desarrollo sustentable.

Esquema de los tres pilares del desarrollo sustentable¹⁴:



¹⁴ El primer principio de la *Declaración de Río* coloca a los seres humanos al centro de las preocupaciones relacionadas con el Desarrollo Sustentable, reconociendo el derecho de una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml, consultado 2 de agosto de 2012.

El ámbito del desarrollo sustentable puede dividirse conceptualmente en tres partes: **ambiental, económica y social**¹⁵. Se considera el aspecto social por la relación entre el bienestar social con el medio ambiente y la bonanza económica. El triple resultado es un conjunto de indicadores de desempeño de una organización en las tres áreas.

Ahora bien, bajo estas premisas que tienen una relación directa con el crecimiento económico de un país y el cuidado de su medio ambiente, como pilares para generar un desarrollo sustentable y humano, debe analizarse la manera en que el Poder Judicial puede contribuir a esos propósitos, dejando atrás una visión decimonónica que impera en la actualidad de un esquema de estrecha rigidez y nula cooperación entre los Poderes Federales en México, para participar en procesos de planeación estratégica y políticas públicas articuladas.

México es una nación joven, poseedora de una gran riqueza natural, mineral, ecológica, cultural, artística, etc., aunque; paradójicamente, también es un país donde existe una enorme pobreza y desigualdad.¹⁶

Para centrar el objeto de esta investigación doctoral debemos conceptualizar a la globalización como un fenómeno que impone a los países adoptar estándares de competitividad en todos los órdenes para lograr un desarrollo integral.

¹⁵ En ellas, por supuesto, la cuestión jurídica juega un papel de suma importancia. Nota del autor.

¹⁶ No obstante que el presupuesto para combatir la pobreza se incrementó por arriba del 162%, actualmente, existen alrededor de 57 millones de mexicanos viviendo en alguna situación de pobreza. CONEVAL, *Prevalencia y número de personas según situación de pobreza por ingresos, 1992 a 2010+*, en *Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010*, Anexo estadístico, julio 2010.

Así, en la declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en su resolución **41/128**, de 1986 se reconoce que:

El desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.¹⁷

Asimismo, en el artículo 1º de la mencionada declaración, se considera el **Derecho al Desarrollo** como:

un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Ahora bien, el desarrollo sustentable es un concepto que, tradicionalmente, se asocia con cuestiones ambientales; sin embargo, tiene una relación directamente proporcional con todos los aspectos de la vida de las personas y de la sociedad en su conjunto, puesto que a través del mismo se sostiene que:

se pretende lograr satisfacer las necesidades y las aspiraciones del presente, sin comprometer la capacidad

¹⁷ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2011.pdf>, consultado 20 de septiembre de 2012.

de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades y aspiraciones.¹⁸

El desarrollo sustentable realiza una particular referencia a la calificación del desarrollo económico de una nación, el cual sólo puede efectuarse si se cuenta con un sistema jurídico eficaz y eficiente, que garantice el respeto a los derechos humanos, económicos, sociales, políticos y culturales, etc.¹⁹

El sistema de procuración y de administración de justicia en la sociedad contemporánea, debe ser analizado como pilar y fundamento del desarrollo económico de todo país. Para cumplir con tal fin, es necesario crear las condiciones que permitan implementar un mecanismo que resuelva en forma pronta, completa e imparcial, las controversias que los particulares enfrentan contra la autoridad.

La influencia de la justicia en la economía²⁰ puede ser directa cuando afecta actividades específicas como la defensa de la propiedad, dificultad de cobranza, o en el caso de que los tribunales no hagan cumplir las leyes;

¹⁸ Definición utilizada en el reporte de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo: *Nuestro Futuro Común*, a cargo de Gro Harlem Brundtland. Disponible en Internet en <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>. O bien, en términos de lo que dispone el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2006-2012 **el propósito del desarrollo sustentable consiste en í crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras.**

¹⁹ Ésta es una de las razones por las cuales existe la tendencia latinoamericana a modernizar los poderes judiciales de la región. RIVERA-CIRA, Tirza, *Nuevas Tendencias en Organización Judicial en Costa Rica*, Departamento de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos, Washington D.C., disponible en internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjust15.htm>

²⁰ La ausencia de confiabilidad judicial le cuesta caro a un país en términos de crecimiento económico. Estos costos están generalmente ocultos. Los que viven y funcionan en este tipo de coyuntura no saben lo que se pierden, por así decirlo, y, por ende, no han aprendido a pensar en dicha pérdida. Probablemente, si esas pérdidas pudieran verse aumentaría la presión por parte de la comunidad para tener un sistema judicial confiable. BRUNETTI Y WEBER, en LYNCH, M. Horacio, *Justicia y Economía*, Cumbre Iberoamericana de Desarrollo, 2006.p. 22, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.foresjusticia.org.ar/investigaciones/JusticiaCEA/PrimeraSec.PDF>.

o indirecta, si se percibe un débil control de constitucionalidad y se hace evidente el desequilibrio de poderes, la inestabilidad política y la inseguridad pública.

A partir de la apertura comercial de nuestro país y ante el fenómeno económico de la globalización, nuestro sistema jurídico debe responder a un complejo entramado de acciones que se traslapan y modifican recíprocamente, y que constituyen un conjunto de procesos de reestructuración dinámicos.

La concepción tradicional que teníamos del Estado cambió; el derecho internacional y las relaciones comerciales nos conducen a un marco jurídico-económico transnacional que obliga a los Estados nacionales a replantearse la línea de continuidad entre los ámbitos local, nacional, regional y global del marco económico, pero también del tema jurídico y de los órganos que administran e imparten justicia, es decir, el papel del Poder Judicial en la nueva dinámica mundial: *democracia y globalización*, pues los regímenes antidemocráticos no atraen la inversión ni tampoco lo hacen los países carentes de una política judicial que dote de certeza a las transacciones económicas.

La construcción de un Estado eficaz debe estar cimentada sobre un sistema jurídico sólido, que responda a la realidad local y global del país en cuestión. En el caso de México, debería corresponder al nivel de la decimocuarta economía del mundo, lo cual no ocurre.²¹

²¹ Informe anual del Fondo Monetario Internacional titulado *Perspectivas Económicas Mundiales* (actualización a enero de 2012). Disponible en internet <http://www.imf.org/external/spanish/index.htm> (El *ranking* se realiza teniendo en cuenta el Producto Interno Bruto de cada país).

En el mismo sentido, México enfrenta un fuerte problema de inseguridad pública y falta de certeza jurídica en todos los ámbitos.

En la actualidad la percepción de ineficacia e ineficiencia de los órganos jurisdiccionales por parte de la sociedad ha aumentado de manera preocupante,²² además de que existe una duplicidad de funciones de los órganos judiciales en México lo que genera trámites lentos y poco eficientes.

Se percibe como un fenómeno generalizado en el que no se hace distinción entre el fuero común o el fuero federal, y tampoco entre el tipo de autoridad que interviene; la misma opinión se tiene de los órganos del Poder Ejecutivo con funciones jurisdiccionales y de los órganos del Poder Judicial.

El común denominador del reclamo social se centra en la duplicidad de la justicia con procesos largos, autoridades parciales y resoluciones tardías, lo cual impacta en una inequitativa administración de justicia y, en una desigual e injusta distribución de los beneficios de la riqueza.

En el caso del sistema judicial mexicano, la capacidad de cumplir las leyes se encuentra en una situación crítica, que debilita en vía de consecuencia, el desarrollo económico y social sustentable.

²² Procesos largos y costosos para las partes y el Estado, ausencia de profesionalidad de los operadores jurídicos en algunos casos, sentencias que no resuelven el fondo de la controversia sometida a su potestad y una incertidumbre de criterios jurídicos. Nota del autor.

En este tenor, podemos inferir que se trata de un problema de resolución compleja que no se atiende solamente con la implementación de juicios orales en distintas materias, o mediante el combate del crimen organizado por parte de los cuerpos policíacos y del ejército, habida cuenta que son múltiples los factores que deben atenderse para lograr un sistema más eficiente y eficaz que brinde seguridad jurídica a todos, lo cual requiere una política pública organizada por el Estado Mexicano.

La dimensión del problema exige una solución integral, y en el diseño de ésta deben participar, conjuntamente, los Poderes de la Unión y la sociedad civil.

En los últimos 50 años, hemos sido testigos de múltiples reformas que, lamentablemente, no han logrado otorgar una respuesta a esta problemática; son instrumentos que carecen de congruencia y concierto, generados para reaccionar ante los problemas y atenderlos de manera aislada, pero que de ninguna manera se anticipan a resolverlos integralmente; en otras palabras, falta planeación.

Por ello, la mayor parte de las veces hemos caído en la tentación de copiar y *topicalizar*, sin éxito, figuras jurídicas de otros países que no responden a la realidad nacional, e incluso, son contrarias a nuestra idiosincrasia y tradición jurídica.

Lo anterior, tiene un origen común y es que la justicia en México carece de dirección. Esto se debe a que el gobierno²³ (*lato sensu*) ha jugado un papel reactivo a los cambios y transformaciones que ha experimentado nuestro país; las autoridades han tomado decisiones intentando satisfacer la demanda de justicia de los ciudadanos, pero sin tener un rumbo definido.

Prueba de esto, es que contamos con un instrumento nacional de planeación que, por defecto constitucional, elabora exclusivamente el Poder Ejecutivo y sanciona el Legislativo, sin participación alguna del Poder Judicial, lo cual impide crear e implementar programas que satisfagan los objetivos planteados en todos los ámbitos del quehacer nacional por parte de todas las esferas de Gobierno.

Al respecto, es importante a efecto de focalizar nuestro objeto de estudio, realizar algunas precisiones conceptuales.

En primer término, ubiquemos en la arquitectura constitucional al Poder Judicial y evidenciamos, cómo es necesario aplicar políticas públicas para que éste logre de mejor forma sus propios fines, y con ello, colabore sustantivamente al desarrollo del país.

Antes de ello, debemos observar que la tendencia internacional plasmada en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cita textualmente:

²³ Entendido no sólo como la administración pública, sino en el sentido de la cooperación interinstitucional de los Poderes de la Unión. Nota del autor.

**CAPITULO III
DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y
CULTURALES**

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a **adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional,** especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.+

El Estado mexicano es un ente jurídico en el que el Poder Público se divide en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial (dejando a un lado los novedosos órganos constitucionales autónomos). Por ende, es preciso considerar que a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, las autoridades están obligadas a garantizar y potencializar los derechos humanos, entre ellos, *el derecho al desarrollo*.

Bajo esa perspectiva, los Poderes de la Unión deben articular políticas públicas completas a efecto de proteger ese derecho. En esta investigación, planteo una metodología para la unificación de la justicia federal y con ello contribuir a solventar el derecho al desarrollo y por tanto, generar sustentabilidad en los proyectos de México como Nación, desde el punto de vista de la gestión judicial.

Bajo esta línea de pensamiento, los problemas de gestión del sistema judicial, debemos enfocarlos a partir de la teoría de las políticas públicas, entendida ésta como:

El resultado de una actividad de una autoridad con poder público; programa proyectado de valores, fines y prácticas. Lo que los gobiernos deciden o no hacer.²⁴

De esta manera, plantearemos el desarrollo de la presente investigación, refiriéndonos a la resolución del problema en los siguientes términos:

1. Identificación y definición del problema.

La definición del problema: es una cuestión política; se resuelve políticamente y con técnicas instrumentales. Se trata de una función directiva a través de equipos especializados y el análisis de clientes y usuarios. Es necesario anticipar los efectos del problema a fin de evitar una política reactiva o bien, con conocimiento y destreza, tener esa capacidad de acción. Es un proceso conflictivo: negocian intereses y grupos organizados.²⁵

La propuesta que como elemento innovador se plantea en la presente investigación consiste en que a través de la implementación de la metodología denominada *ciclo de las políticas públicas*, se obtenga la unificación de la justicia federal, a fin de evitar la duplicidad de funciones jurisdiccionales, atento a que en el actual diseño constitucional y legal, existen una serie de órganos de *legalidad* que imparten *justicia* en los ámbitos agrario, laboral y administrativo, los cuales no son terminales y por tanto, son revisables de manera última, en vía de amparo directo o indirecto. Lo anterior, impacta en forma negativa en el desarrollo del sistema jurídico, con una serie de problemas adyacentes, tales como la

²⁴ OYARCE, Héctor, *Planificación estratégica en organizaciones públicas*, ILPES/CEPAL, Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, San José Costa Rica, Abril de 2010.

Material consultable en :

[http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/9/38459/Presentacion_MinisterioPresidencia_presidencia_cr.p](http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/9/38459/Presentacion_MinisterioPresidencia_presidencia_cr.pdf)

df

²⁵ *Ídem.*

falta de certeza, transparencia y uniformidad en las resoluciones locales, así como procedimientos largos, onerosos y corruptos, para finalmente llegar a una saturación de la instancia federal.

Í 2. Formulación de alternativas²⁶.

Los expertos deben convencer a los tomadores de decisiones para aprobar sus propuestas. En el proceso de elaboración muchas de ellas son preexistentes.²⁷

Bajo esta perspectiva, las opciones para atender nuestra problemática bajo examen, tendrían las observaciones siguientes:

- a) Generar unificación de la justicia federal en los rubros de la materia agraria, laboral y administrativa, dado que no existe razón jurídica, histórica y racional que sustente que tales *jurisdicciones* graviten fuera del Poder Judicial de la Federación.
- b) Profesionalizar a las jurisdicciones agraria, laboral y administrativa a fin de que resuelvan de la mejor forma los problemas sometidos a su potestad.
- c) Integrar al Poder Judicial de la Federación a un Tribunal de lo Social, que incluya materias agraria y laboral.
- d) Incorporar el Tribunal Fiscal al Poder Judicial de la Federación, para que se denomine **Tribunal Fiscal del Poder Judicial de la**

²⁶ Por cuestión metodológica deben explorarse más de dos opciones o alternativas; estimarse o desestimarse en el transcurso de la investigación. Nota del autor.

²⁷ OYARCE, Héctor, *op. cit.*, p. 17.

Federación conservando sus Salas Regionales. (Modelo similar al Tribunal Electoral).

- e) Dotar de facultades a los juzgados de distrito para conocer de las materias agraria, laboral y administrativa y por tanto, tener dichas materias en la esfera del Poder Judicial de la Federación.

Í 3. Adopción de alternativas.

Los expertos discuten y seleccionan la alternativa que sea más racional desde el punto de vista de su eficacia, sus consecuencias y efectos sociales.²⁸

En el caso concreto, a manera de hipótesis, estimo que la alternativa racional para cumplir con el objetivo planteado estriba en incorporar a los tribunales laborales, agrarios y fiscal al Poder Judicial de la Federación, habida cuenta que con ello se generaría una certidumbre jurídica y por supuesto, el objetivo planteado: la unificación de la justicia federal.

Í 4. Implantación de la alternativa seleccionada.

Es necesario hacer coincidir la política pública con la adopción de decisiones, es decir, es la puesta en marcha de la decisión.²⁹

Para lograr lo anterior, se debe rediseñar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Agraria, la Ley Federal del Trabajo, el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

²⁸ *Ídem.*

²⁹ *Ídem.*

En igual sentido, el Plan Nacional de Desarrollo que formule el Ejecutivo Federal debe incorporar a los tres poderes de la Unión en su confección y en una sección relativa a la justicia, y tener presentes las propuestas de la sociedad civil organizada.

5. Evaluación de los resultados obtenidos.

Implica revisar la formulación del problema y los objetivos de lo que ocurre durante la implementación.³⁰

Los objetivos a alcanzar, como están trazados previamente y que en esta etapa debieron obtenerse son del tenor siguiente:

1. La unificación de la justicia federal, por lo que se evita la duplicidad de trabajo y funciones.
2. La impartición de justicia pronta, completa e imparcial, conforme al mandato del artículo 17 constitucional.
3. Eficacia y eficiencia en el sistema de impartición de justicia: *inputs* . *outputs*.
4. Abatimiento del rezago y la incertidumbre jurídica, generando un clima propicio para la competitividad económica.
5. Elaboración de un plan de justicia que comprenda el ámbito local y federal y, a su vez conforme el Plan Nacional de Desarrollo, en donde se expliciten políticas públicas claras, precisas y concretas.

³⁰ *Ídem.*

6. Generación final de un desarrollo sustentable configurado a través de una adecuada impartición de justicia, que propicie confianza ciudadana.

Ciertamente, la planeación del desarrollo nacional en el Estado Mexicano, ha sido deficiente aun y cuando los artículos 25 y 26 de la Constitución General son muy precisos en que ésta debe ser democrática e integrar a los sectores público, privado y social.

1.2. La función del Poder Judicial para la consecución del desarrollo sustentable.

Antes de abordar el tema, es menester realizar unas precisiones conceptuales y por tanto metodológicas. En principio, tenemos que un Poder Judicial está constreñido a realizar las acciones que le competan a través del ejercicio constitucional y legal que el entramado jurídico le permita, justamente para lograr que el desarrollo, como derecho fundamental o como política pública que genere crecimiento económico sea una realidad; y en una segunda acepción el Poder judicial se entiende como el conjunto de unidades que ejercen la función jurisdiccional, tal como más adelante se analizará.

En ese orden de ideas, analicemos cuál es la esencia de un Poder Judicial y cómo puede contribuir al desarrollo en general.

El poder³¹ consiste en imponer a otros la voluntad propia, cualquiera que sea el fundamento. Si bien han existido diversos fundamentos del poder, en el Estado Constitucional de Derecho³² el único válido es el texto constitucional. Es a partir de dicho Código Supremo, que la autoridad puede imponer su voluntad a los ciudadanos.

La actual configuración del concepto de poder fundado en los textos constitucionales, proviene del constitucionalismo moderno originado a partir del siglo XVIII. Lo anterior, con fundamento en el pensamiento de Locke³³ y Montesquieu, en el que los primeros textos constitucionales dividieron el ejercicio del poder en tres funciones diferenciadas: legislativa, ejecutiva y judicial.³⁴

La separación es protegida por dos principios: el primero, refiere que no pueden reunirse dos funciones en una sola corporación o persona, y en tanto que el segundo, menciona que el ejercicio de cada función se desarrolla dentro de su propio marco normativo y, cuando estos límites son traspasados por un poder, éste debe ser frenado por los otros, de acuerdo con la teoría de los pesos y contrapesos.

³¹ El concepto de poder, se toma de WEBBER, Max, *Economía y Sociedad*, 2ª ed., México, FCE, 1999, p. 43.

³² Por Estado Constitucional de Derecho, entendemos el modelo de organización jurídico-política perfeccionada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en el que las mayorías electas democráticamente son controladas por tribunales constitucionales que hacen más efectivo el principio de supremacía constitucional. Una descripción del fenómeno judicial y su impacto en el Estado en, GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y Democracia*. Madrid, Taurus, 1999. p. 209.

³³ John Locke dividía el poder en cuatro funciones distintas: Poder Ejecutivo, Legislativo, Federativo y el Poder de prerrogativa. El Poder Judicial, en la concepción de Locke, formaba parte del Poder Legislativo, a quien le correspondía dispensar la justicia y decidir sobre los derechos de los gobernados. [Véase LOCKE, John, *Segundo Tratado de Gobierno*, Colección hombres y problemas, Argentina, 1959, p. 2].

³⁴ Las Constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial recogen también a los denominados órganos extra poder u órganos constitucionales autónomos que, de acuerdo con las nuevas corrientes del constitucionalismo, no se encuentran adscritos a ninguno de los poderes clásicos del Estado. Nota del autor.

Con el paso del tiempo, esta idea de la división de poderes o, mejor dicho, de la separación de funciones, en una concepción tajante como la descrita fue sustituida **por la idea de la coordinación entre poderes.**

Durante siglos se discutió si el Poder Judicial era un verdadero poder o no. El proceso de autonomía del Poder Judicial, respecto de los otros poderes fue lento. Podemos señalar su origen en el pensamiento de Locke:

La autoridad legislativa o suprema no puede asumir por sí el poder de gobernar por extemporáneos o arbitrarios decretos, sino que está obligada a dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos, mediante leyes promulgadas y permanentes, y jueces conocidos y autorizados³⁵.

Esto es, para el pensador inglés, la función judicial se encontraba inmersa dentro de la legislativa. Más adelante, el *Barón de la Brede y de Montesquieu* sostuvo que:

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo³⁶.

Pese al adelanto que significó esta posición, para el autor francés, el Poder Judicial debe ser un poder disminuido. Veamos sus palabras:

El Poder Judicial no debe dársele a un Senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designadas de la manera que la ley disponga o será un poder por decirlo así, invisible y nulo³⁷.

³⁵ LOCKE, John, *op.cit.*, p. 108.

³⁶ MONTESQUIEU, Carlos de Secondant, *El espíritu de las leyes*, V. 5, México, Grandes clásicos del Derecho, 1999, pp. 108-112.

³⁷ Ídem.

Más adelante, afirma lo siguiente:

“pero los jueces de la Nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma.”³⁸

Esta visión empieza a cambiar del otro lado del Océano Atlántico, por la tradición judicial inglesa, que requería jueces independientes y socialmente reconocidos. Para Hamilton:

“El Poder Judicial es el poder de la razón, en contraposición al Legislativo y al Ejecutivo, poderes *de la bolsa y la espada*.”³⁹

Es precisamente en Estados Unidos, con la sentencia *Marbury versus Madison* de 1803, que el Poder Judicial inicia el control de la constitucionalidad de las leyes, convirtiéndose paulatinamente en el intérprete final de la Constitución y en un poder controlador de los actos de los otros poderes.

Hoy en día, la discusión sobre si el Poder Judicial es un verdadero Poder, se encuentra superada desde que se reconoce que los órganos

³⁸ El comentario de Montesquieu revela cierta desconfianza hacia los encargados de impartir justicia. Esta línea de pensamiento genera una corriente de pensamiento en la que la función jurisdiccional se identifica con un ejercicio *mecánico* de aplicación de la ley. Los poderes judiciales contemporáneos, en particular, aquellos que cuentan con jurisdicción constitucional, luchan por sobreponerse a esta concepción. Nota del autor.

³⁹ El texto plasmado en *El Federalista*, menciona: “El Ejecutivo no sólo dispensa los honores, sino que posee la fuerza militar de la comunidad. El legislativo no sólo dispone de la bolsa, sino que dicta las reglas que han de regular los derechos y los deberes de todos los ciudadanos. El Judicial, en cambio, no incluye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento.” [Véase: HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 331].

jurisdiccionales tienen incorporada a su función, el concepto de autoridad, en la medida en que sus sentencias son obligatorias para las partes.

Si bien el Judicial no tiene a su cargo la fuerza pública, por ser un poder de la razón y no de la fuerza, utilizando la frase de Hamilton, cuenta con la facultad de solicitar el apoyo de la fuerza pública para su cumplimiento.

En este punto, es necesario responder a la pregunta sobre la naturaleza del Poder Judicial. Consideramos que el Poder Judicial puede ser entendido en dos acepciones: como función jurisdiccional y como conjunto de unidades de juzgamiento, dotadas de la potestad citada.

En el primer concepto, que es el adecuado para entender por qué el Poder Judicial es un poder del Estado, la función jurisdiccional se entiende como:

La facultad del Estado para resolver, a través de un tercero independiente e imparcial, controversias entre distintos actores, públicos y/o privados, estableciendo el sentido de las normas jurídicas y manteniendo la paz social.⁴⁰

En su segunda acepción, el Poder Judicial se entiende como el conjunto de unidades que ejercen la función jurisdiccional; es decir, se compone de órganos dotados de competencias determinadas.

⁴⁰ Vergottini concibe a la función jurisdiccional como aquella actividad ejercida por un sujeto público en condiciones de independencia para asegurar la voluntad normativa de valorizar un caso concreto objeto de controversia entre dos o más partes, públicas y/o privadas, con el fin de eliminar las incertidumbres surgidas en el ámbito de aplicación de las normas o de imponer las sanciones previstas por la comisión de ilícitos, para asegurar entonces la certeza del derecho y el restablecimiento del orden jurídico violado. [Véase VERGOTTINI, Giuseppe De, *Derecho Constitucional Comparado*, México, IJ, 2004, p. 281.]

Esto significa que la titularidad del Poder Judicial recae en cada uno de los órganos jurisdiccionales que lo componen, a diferencia del Poder Ejecutivo cuya titularidad recae en un solo individuo (en los sistemas presidenciales) o grupo de individuos (en los directoriales), o del Legislativo, que subyace en una o varias cámaras integradas por un número determinado de sujetos.

Los poderes judiciales, al ejercer la potestad jurisdiccional, realizan dos tipos de funciones:

Por un lado, resuelven controversias jurídicas concretas que le son planteadas por las partes; a esta función la denominamos inmediata. Por otro lado, el ejercicio habitual de esta actividad, fija el alcance de las normas jurídicas de un sistema jurídico que, a la larga, determina la estabilidad social⁴¹.

A estas funciones, derivadas del ejercicio cotidiano y que sólo son apreciables a distancia, las denominamos mediatas.

Aunado a los dos tipos de funciones, los poderes judiciales realizan servicios adicionales a la administración de justicia. Estos servicios dependen del diseño institucional de cada Poder Judicial, pero podríamos señalar aquellos que son más frecuentes en el Derecho Comparado: capacitación y carrera judicial, defensoría pública y mecanismos alternativos de solución de conflictos. En estos supuestos, no se ejerce materialmente la función jurisdiccional, sólo formalmente. Pero este tipo de

⁴¹ SHAPIRO, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, IL, capítulo 1, 1986., en GARCÍA, García Jorge, *Principios éticos y virtudes del juzgador, imprescindibles para realizar su labor judicial*, SCJN, p. 9. disponible en internet : http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/79/Becarios_079.pdf

funciones, si bien no tienen relación directa con resolver conflictos, mejoran la calidad del sistema de impartición de justicia.⁴²

1.2.1. Las funciones inmediatas.

La primera función del poder judicial es resolver los procesos que le son sometidos a su consideración cuyo antecedente y contenido es siempre un litigio.

Cipriano Gómez Lara habla de tres formas de solución de la conflictiva social:

La autotutela, como forma egoísta y primitiva de solución. En ella el más fuerte o el más débil se impone por su destreza, por su habilidad [õ]. Por lo tanto el litigio se resuelve no en razón de a quien asita el derecho, sino repetimos en función de quien sea el más fuerte o el más hábil [õ].

La autocomposición surge indudablemente por una evolución humana [õ] al encontrar las propias partes en conflicto la solución de éste, a través del pacto, de la renuncia, o del reconocimiento de las pretensiones de la parte contraria, resulta que están ya ante una forma altruista, mas humanizada de solución de esos conflictos. Finalmente la heterocomposición es la forma más evolucionada e institucional de solución de la conflictiva social. Aquí la solución viene dada de fuera, por un tercero ajeno al conflicto e imparcial⁴³.

Los dos primeros se caracterizan porque la solución del conflicto depende de las partes; en el primero, de la correlación de fuerzas de entre éstas, en el segundo, de la renuncia de una de ellas a su pretensión.

⁴² Véanse: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y las Leyes Orgánicas de las Entidades Federativas en México.

⁴³ GÓMEZ, Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Harla, México 2000, pp.27.

Por otra parte, la heterocomposición recibe ese nombre porque el litigio es resuelto por un tercero ajeno a la controversia. Se divide en varios tipos de medios de solución de conflictos, entre los que destacan el arbitraje y el proceso. De éstos, el más importante es el proceso. En este último, un órgano jurisdiccional del Estado tiene facultades para resolver el conflicto que una de las partes somete a su consideración, así como para imponer coactivamente su decisión.

El proceso se desarrolla en el marco de un modelo triádico, denominado trilogía procesal, el cual es integrado por tres elementos: dos partes en conflicto y un juez imparcial que dirige la controversia. Este modelo, tiene las siguientes características:

1.2.1.1. Resolver conflictos.⁴⁴

El juzgador ocupa la figura principal en el proceso e incluso, en el Derecho. Esto último, debido a que el hecho de que los problemas de mayor relevancia social sean sometidos a los jueces, ha desplazado la centralidad del Derecho de la ley a la interpretación jurídica de ésta, que realizan los juzgadores.⁴⁵

Ahora bien, el juez no realiza su función sólo, sino apoyado en una estructura judicial, así como en una serie de personas con conocimientos técnicos, que se convierten en auxiliares en la impartición de justicia. Entre éstos, destacan los peritos, testigos y defensores, entre otros.

⁴⁴ El concepto de independencia, de acuerdo con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, significa actuar conforme a derecho, sin someterse a influencias externas. Sobre este concepto se abordará al tocar el tema del estatuto jurídico del juzgador. Nota del autor.

⁴⁵ Camelutti establecía que el juez es la figura principal del derecho, ya que puede concebirse una sociedad sin leyes, pero no sin jueces, en FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSIO-DÍAZ, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, p. 71.

Las partes confrontan sus posiciones ante dicho juez; aquí debemos conceptualizarlas, como aquellos sujetos situados en dos posiciones antagónicas al plantear el conflicto ante el órgano jurisdiccional.

1.2.1.2. Aplicar la ley.

La función judicial se encuentra rodeada por un perímetro que es la ley. El juzgador debe aplicar la norma jurídica de carácter general al caso concreto y emitir una sentencia. Existirán ocasiones en que la ley no contenga una norma expresa que pueda aplicarse a las características del caso; en esos supuestos, el juzgador deberá interpretar el ordenamiento jurídico para crear la premisa normativa aplicable al caso concreto.

La resolución es dicotómica (una de las partes gana en perjuicio de la otra). Como la ley, generalmente, está formulada en términos imperativos, estableciendo que está prohibido, permitido u ordenado, su aplicación no puede abstraerse de esta lógica. En los procesos, no existe posibilidad de negociar libremente una solución que convenga a ambas partes, sino que debe aplicarse la ley. Esa característica, que lo distingue de la conciliación y la mediación, es la que produce que la sentencia sea, en términos de la Teoría de los Juegos⁴⁶, un juego de gana-todo.

⁴⁶ Teoría creada por Von Neumann y Morgenstern en su libro clásico *The Theory of Games Behavior*, publicado en 1944. La teoría surge en el ámbito económico, y se traslada posteriormente a la Ciencia Política. Un juego de suma positiva, implica que todos los participantes en un proceso van a ganar algo. Un juego de gana-todo, significa que la persona que gana obtiene todo el beneficio que pudiera obtenerse de participar en el proceso, en perjuicio de la otra parte, que pierde todo, en CABALLERO-JUÁREZ, José Antonio y NIETO-CASTILLO, Santiago, *Teoría Del Poder Judicial*, Material Didáctico, Instituto de la Judicatura Federal, México, p.15., disponible en Internet: <http://sncedj.ijf.cjf.gob.mx/Doctos/IntrFuncionJuris/TeoriaPJ/Docs/1.3.pdf>

El modelo triádico, que hemos expuesto con anticipación, tiene una serie de objetivos, que dependen de los intereses en conflicto, estos son la defensa de los derechos de los ciudadanos y resolver controversias entre los órganos del Estado.

1.2.1.3. Defender derechos de las personas.

El primer objetivo de la función jurisdiccional es la protección de los derechos de los ciudadanos que han sido vulnerados. Existen dos tipos de posibles afectaciones a la esfera jurídica de una persona, dependiendo de la naturaleza de la persona que infringe la relación jurídica:

- a) Por el Estado.** Un órgano de gobierno emite un acto de autoridad que afecta la esfera jurídica de un gobernado.

- b) Por otros particulares.** Un particular incumple una obligación legal o contractual, afectando la esfera jurídica de otro particular.

1.2.1.4. Resolver conflictos entre órganos del Estado.

El segundo objetivo de la función jurisdiccional es servir como árbitro entre órganos del Estado, resolviendo conflictos entre éstos por la invasión de esferas de competencia o la violación de preceptos constitucionales. Este objetivo de la función jurisdiccional, se ha intensificado en las naciones con un Estado Constitucional de Derecho.

En este modelo de organización política, las distintas corrientes que integran la sociedad participan en procesos electorales competitivos que determinan qué candidatos o partidos asumirán la titularidad de los poderes ejecutivo y legislativo. La competitividad electoral se refleja en congresos en los que impera el pluripartidismo y, en determinadas ocasiones, en el fenómeno del «gobierno dividido»; esto es, un sistema político en el cual un partido es titular del poder ejecutivo y la oposición tiene presencia mayoritaria en el congreso.

En este escenario, es frecuente que existan desacuerdos entre las distintas corrientes políticas, que no puedan ser solucionados con criterios de esa misma naturaleza. En estos casos, el Estado Constitucional de Derecho ha desarrollado mecanismos jurisdiccionales de solución de conflictos entre los órganos del Estado, a través del establecimiento, entre otros medios, de los tribunales constitucionales. En el ámbito mexicano, los mecanismos procesales más significativos de esta naturaleza son las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, reguladas por el artículo 105 del Código Supremo y su ley reglamentaria, pero también tenemos el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, regulado por el artículo 99 y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1.2.2. Las funciones mediatas.

Como se mencionó líneas arriba, el ejercicio habitual de la función jurisdiccional tiene un impacto en la sociedad que va más allá de la solución de cada caso concreto. A este tipo de efectos, derivados de la

cotidianeidad que resulta de la emisión y cumplimiento de las resoluciones judiciales, las denominamos funciones mediatas; y se reflejan con dos efectos distintos:

La creación y desarrollo del Derecho; y,

El control social (que se manifiesta en distintas formas: regular y generar el cambio social, equilibrar a la sociedad y legitimar el sistema político).

1.2.2.1. Creación y desarrollo del Derecho.

Las sociedades evolucionan conforme pasa el tiempo. El Derecho, se ajusta a los cambios sociales a través de los procedimientos de reforma a disposiciones normativas por medio de su interpretación judicial.

En los países del *civil law*, el procedimiento de reforma legislativa es el más utilizado para adecuar el sistema jurídico a las nuevas realidades, en tanto que, para los países del *common law*, la interpretación judicial ha sido el principal motor. Hoy en día, estamos ante un fenómeno en que los extremos empiezan a juntarse, y en la que según nuestra tradición jurídica dicha interpretación ha empezado a tener un mayor auge como motor del cambio jurídico.

La reflexión principal es resaltar que el Poder Judicial, al definir el contenido y alcance de las normas jurídicas, las está creando. Esta actividad se realiza en cada sentencia en lo particular, diseñando reglas

individualizadas, pero también con la emisión de jurisprudencias que constituyen una interpretación de aplicación general.

Ahora bien, la superación de criterios emitidos por los órganos competentes, que puede derivarse no sólo de reformas legales, sino incluso de una nueva reflexión jurídica sobre un asunto, es lo que permite la evolución del derecho.

1.2.2.2. El control social.

A diferencia del efecto anterior, que debe analizarse en clave jurídica, el efecto de control social que desarrolla el ejercicio habitual de la función jurisdiccional, debe revisarse a la luz de la Sociología del Derecho, pues se trata de describir las formas en que la impartición de justicia impacta en la sociedad.

1.2.2.3. Regular el cambio social.

La sociedad se renueva gradualmente a través del libre debate de ideas y de los cambios de mentalidad de sus integrantes. Esta renovación social, sólo puede llevarse a cabo exitosamente y sin violencia, si todos los individuos se someten a las reglas jurídicas y, en caso de conflicto, que debe ser excepcional en una sociedad democrática, a la decisión de los órganos jurisdiccionales. En ese sentido, los poderes judiciales ayudan a regular el cambio social porque sirven como canales para institucionalizar la solución de los conflictos, permitiendo el debate pacífico de ideas y evitando que las tensiones sociales discurran por caminos violentos.

1.2.2.4. Generadores del cambio social.

Los poderes judiciales no sólo impactan en regular el cambio social a través de la institucionalización de la solución de conflictos, sino que pueden convertirse, a su vez, en generadores de esa transformación social.

Esto se da cuando a través de la interpretación progresivo-evolutiva de las normas, dotan de nuevos significados a los derechos de los ciudadanos, acordes con el contexto histórico o, **pueden llegar a crear o influir en la formulación de las políticas públicas.**

Un ejemplo es la sentencia en el caso ***Brown versus Board of Education***, mediante la cual la Suprema Corte norteamericana obligó a las escuelas creadas para población blanca, a admitir alumnos afro americanos. Esto generó un cambio en la sociedad norteamericana, orientado hacia la integración racial.⁴⁷

1.2.2.5. Equilibrio social.

Los poderes judiciales también desarrollan una función para equilibrar las relaciones sociales dispares, producidas por las diferencias económicas, culturales o naturales entre los miembros de una sociedad. El equilibrio se produce cuando los juzgadores, aplicando las normas jurídicas en los casos concretos, protegen a un grupo social determinado.

⁴⁷ Los efectos de esta resolución y el contexto en el que fue emitida han generado diversas interpretaciones. Una postura crítica puede leerse en: ROSENBERG, Gerald. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago University Press, Chicago, 1991., ver Introducción.

Así ocurre, por ejemplo, cuando suplen la deficiencia de la queja o cuando interpretan las normas en beneficio de un determinado colectivo social. El reconocimiento legal de estas instituciones jurídicas (suplencia de la deficiencia de la queja y principio *in dubio pro operario*, *in dubio pro reo*, *in dubio pro cive*) y su empleo por los órganos jurisdiccionales, es una forma de reconocer que existe una diferencia en la estructura social de las partes en litigio, que de alguna manera se equilibra cuando se suplen las deficiencias de la parte menos favorecida o cuando se resuelve, en los casos de duda, favoreciendo a un grupo social.

1.2.2.6. Legitimar el sistema político.

El concepto de legitimidad ha mutado con el paso del tiempo. Originalmente, el adjetivo latino *legitimus*+significaba construido conforme a las reglas.

La actuación legítima era aquella que se encontraba fundada en el Derecho. Esta connotación, como bien ha mencionado Rolando Tamayo, contiene una carga emotiva de carácter positivo:

*Actuar conforme a Derecho es algo valioso para la sociedad+*⁴⁸

Si bien este significado originario de la palabra legitimidad, corresponde a la idea actual de legalidad, con el transcurso del tiempo y, principalmente, debido a la adopción del término por parte de la Teoría

⁴⁸ TAMAYO, Rolando, *Voz: Legitimidad+*, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 2001.

Política⁴⁹; ambos vocablos, legitimidad y legalidad, se han separado para adquirir, cada uno de ellos, un significado particular. Por legitimidad entendemos el reconocimiento social a una institución o persona, por el adecuado ejercicio de sus facultades.

El sistema político se legitima en la medida en que la sociedad lo reconoce como su genuina representación. **El Poder Judicial coadyuva a legitimar el sistema político si realiza su función con eficiencia y eficacia haciendo que la sociedad tenga confianza en el uso de las reglas del sistema por parte de las instituciones.** La anterior circunstancia, crea una situación de normalidad reduciendo los ámbitos de violencia social.

Por ello, no es exagerado decir que la estabilidad del régimen político y económico descansa, en gran medida, en un adecuado sistema de impartición de justicia.

1.2.2.7. Impacto en la economía.

La función jurisdiccional impacta en la economía, al menos en dos formas:

• Generando certeza a las transacciones financieras y reduciendo los costos de transacción. Una economía de mercado es más estable si los actores financieros tienen confianza en que los conflictos jurídicos de sus

⁴⁹ Max Webber distinguió tres clases de legitimidad: *la carismática, la tradicional y la racional*. La primera se basaba en las características propias del líder: la santidad, la heroicidad o el carácter ejemplar de una persona, brindaban aceptación a sus actos. En una segunda fase evolutiva, la legitimidad se obtenía del carácter sagrado de la costumbre, de que la actuación se ajustara a una tradición. La tercera fase, la denominada legitimidad racional, encuentra el fundamento del ejercicio del poder en la legalidad de los órdenes positivos. [Véase: WEBBER, Max, op. cit., pp. 170 y ss.]

transacciones serán sometidos a la consideración de juzgadores imparciales.⁵⁰

En el segundo tema, como es sabido, todo acto comercial genera un determinado costo de transacción que va desde el intercambio mismo de productos que, en sí mismo, genera un costo, hasta el pago de impuestos derivado de dicho intercambio.

En los sistemas jurídicos inestables el costo de transacción aumenta, entre otros factores, por las redes de corrupción. Por ello un Poder Judicial estable apoya a la economía reduciendo la corrupción y los demás gastos financieros y, en vía de consecuencia, permite alcanzar el desarrollo económico y garantizarlo como derecho fundamental de las personas.

1.2.2.8. Los servicios adicionales a la impartición de justicia.

Una vez analizadas las funciones mediatas e inmediatas de los poderes judiciales, podemos completar su actividad haciendo referencia a los servicios adicionales a la impartición de justicia; los cuales, de igual forma, también impactan en la generación de desarrollo.

Los poderes judiciales, además de la solución de conflictos, tienen a su cargo una serie de actividades que complementan su actuación. La progresiva incorporación de estos servicios adicionales al sistema de impartición de justicia, es resultado del cambio del concepto de acceso a la justicia.

⁵⁰ Una discusión sobre el impacto de la justicia en la economía en FIX-FIERRO, Héctor, *Courts, Justice and Efficiency. A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication*, Oxford and Hart Publishing, USA, 2003, ver capítulo primero.

En el Estado liberal del siglo XIX, se concebía como el derecho formal del quejoso a litigar ante los tribunales, esto es, como la legitimación procesal activa. El Estado, mantenía una actitud pasiva frente a los problemas particulares que tuvieran los litigantes, o las características socio económicas de las partes en conflicto. Sin embargo, con el Estado Social de Derecho, muchas legislaciones empezaron a incorporar sistemas de apoyo a los grupos menos favorecidos económicamente⁵¹, así como la obligación del estado de intervenir directamente, para asegurar a su población el disfrute de los derechos sociales básicos. Hoy en día, el concepto ha evolucionado para convertirse en uno de los derechos de mayor trascendencia, ya que es el mecanismo para hacer efectiva la aplicación de los demás derechos".⁵²

En ese marco, los servicios adicionales a la impartición de justicia, son nuevos enfoques para hacer más efectivo el acceso a la justicia en una sociedad. Tal es el caso de la defensa pública, de los medios de solución de conflictos y de la capacitación y carrera judicial.

a) La defensoría pública.

El efectivo acceso a la justicia en los Estados contemporáneos, pasa revista por un sistema de tutela de los derechos de los grupos menos favorecidos.

En ese orden de ideas, se inscriben los servicios de defensoría pública, ***cuyo objetivo es atemperar las desigualdades sociales, a través de la prestación de servicios de defensa penal y de asesoría jurídica en otras materias***, a personas que se encuentran enfrentando un

⁵¹ Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de Defensoría de Oficio Federal de 1922. Nota del autor.

⁵² CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE, 1996, p. 12.

proceso judicial y que carecen de recursos para contratar abogados particulares.

b) La capacitación y la carrera judicial.

La carrera judicial ha tenido diversas acepciones, Marroquín Zaleta, la define como:

Un sistema administrativo de servicio público profesional de rango constitucional que regula los procedimientos de ingreso, formación y capacitación, ratificación, ascenso, adscripción y retiro de los funcionarios judiciales.⁵³

Dentro de la carrera judicial, la capacitación judicial es uno de los elementos primordiales. En los Estados Constitucionales, la constante ha sido crear Escuelas Judiciales especializadas, con tres funciones básicas: capacitación, formación y actualización de los funcionarios judiciales.

Por capacitación se entiende el adiestramiento de los servidores públicos judiciales o de quienes aspiran a serlo, en las aptitudes y habilidades necesarias para desarrollar la función jurisdiccional. La capacitación puede ser previa al ingreso al Poder Judicial, o darse una vez que la persona forma parte de la carrera judicial.

Por formación, se entiende la reflexión ética que se pretende inculcar en los servidores públicos judiciales. Esta preparación es importante, porque habrá ocasiones en que el juzgador, ante dos interpretaciones

⁵³ MARROQUIN, Zaleta Jaime Manuel, *La carrera judicial a diez años de su instauración constitucional y legal* en *El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, México, CJF, 2006, p. 232.

distintas de la ley, sólo tenga a su conciencia para poder resolver el caso. Finalmente, la actualización, se refiere a los cursos que se imparten a los funcionarios judiciales cuyo contenido versa sobre temas novedosos; como pueden ser las reformas legales, las nuevas disposiciones legislativas, así como las últimas líneas jurisprudenciales.

c) Los medios alternativos de solución de conflictos.

Ante el incremento de la cantidad de asuntos que son sometidos a consideración de los órganos jurisdiccionales, se ha pugnado por retomar instituciones jurídicas antiguas caracterizadas por procedimientos más informales que el proceso judicial, como son los medios alternativos de solución de conflictos.

Así, el arbitraje, la conciliación y la mediación, son utilizadas en la administración de justicia, como mecanismos previos al sometimiento de una disputa a juicio, cuando la cuantía o la trascendencia el asunto, faciliten que pueda ser ventilado ante este tipo de instancias.

Muchos poderes judiciales han incorporado a su catálogo de servicios mecanismos como la mediación o la conciliación; diseñados para resolver los conflictos de una manera más simple. Desde esta perspectiva, la justicia alternativa no compite con la formal sino que la complementa.

Por esta razón deben privilegiarse los medios alternativos de solución de controversias para no provocar la congestión de los órganos

jurisdiccionales en procesos formales y largos. El mejor papel del juez es la solución de las contiendas sin litigios prolongados.

1.3. Sistema judicial y crecimiento económico: *Base del desarrollo sustentable.*

La calidad de la administración de justicia es un factor determinante de todo sistema democrático y tiene un impacto relevante en el desarrollo humano. La independencia judicial es una característica esencial de los sistemas judiciales: *El derecho a una justicia eficiente, independiente y confiable es un derecho fundamental.*

Existen varias formas de consolidarla: la forma como se designan los jueces y los mecanismos de transparencia y control de la administración de justicia son las más relevantes, y por supuesto, el tema central de esta investigación: **La articulación de políticas públicas.**

Sin embargo, al analizar particularmente su relación con el desarrollo económico y la competitividad, la eficiencia y la independencia judicial son variables que se toman con una connotación altamente relevante.

En una economía global cada vez más interdependiente los países y las regiones requieren de instituciones fuertes. Y su fortaleza debe basarse en el equilibrio: Éstas no deben ser ni muy inestables ni extremadamente formalistas, puesto que la inestabilidad provoca falta de acatamiento de las decisiones adoptadas por éstas y hace que se genere desconfianza en los actores. El formalismo extremo genera barreras al funcionamiento eficiente

de las instituciones y deformación de las relaciones sociales que éstas demarcan con su accionar, llevando esto a una masiva deserción de los agentes sociales, a aplicar las reglas de juego como medio idóneo para la solución de sus necesidades y generando nuevas formas de solución a éstas por fuera del sistema formal; lo que desencadenaría en un aumento de los costos de transacción en toda la sociedad, lo cual haría que ésta colapsara.

Una medida que los expertos en la relación entre la justicia y la economía exploran el papel que desarrollan las instituciones en el desarrollo económico muestran que temas como el apoyo institucional para el crecimiento económico, la protección de los derechos de propiedad, la reducción de los costos de transacción y la naturaleza y eficacia de las instituciones de un país desempeñan un papel decisivo en su proceso de desarrollo porque conforman el entorno dentro del cual se desempeña su economía.⁵⁴

De esta manera; los vencedores de la competencia por el crecimiento económico serán las naciones que posean mejores instituciones y entre mejor sea el papel de la justicia en cuanto a eficiencia y confiabilidad, mayor será el aporte que éstas hagan al desempeño económico.

Es por ello que el aparato de justicia cumple un importante papel en cuanto telón de fondo para la forma en que los particulares y las organizaciones se comportan fuera del sistema formal e igualmente influye en la evolución de la sociedad y sus normas, a la vez que sufre sus efectos.⁵⁵

⁵⁴ SHERWOOD, Robert, *Judicial Performance. Its Economics Impact in Seven Countries*. World Bank, s.l., 1996, p. 3., disponible en internet :

<http://www.molaah.com/Economic%20Realities/Judicial%20Performance.pdf>, en OVIEDO, Marino Dany y OVIEDO, Avendaño Erick, *Sistema Judicial, Crecimiento Económico y Competitividad*. Barranquilla Colombia, s.f., disponible en :http://protransparencia.org.co/web/justicia_y_competitividad.pdf

⁵⁵ BANCO MUNDIAL, *El Sistema Judicial*, en *Instituciones para los Mercados, Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 2002*, Madrid: Mundi Prensa, 2002.

1.3.1. El desarrollo sustentable en México.

Cabe mencionar y efectuar una revisión sobre el estado de la cuestión en nuestro país, y analizar **el Plan Nacional de Desarrollo 2007 Æ 2012**, el cual consideró a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

Así, el pleno ejercicio de los derechos humanos constituye la garantía para alcanzar el desarrollo completo del ser, por ello es necesario velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas, desde las instituciones.

En este sentido, la política pública debe buscar que los hombres y mujeres se encuentren:

1. Libres de la discriminación en razón del origen étnico, nacional, lengua, género, expresión de rol de género, edad, discapacidades, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otra análoga.
2. Libres de la necesidad, para disfrutar de un nivel decente de vida.
3. Libres para desarrollarse y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno.
4. Libres del temor de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y de otros actos violentos.
5. Libres de la injusticia y de las violaciones del imperio de la ley.

6. Libres para participar en la adopción de decisiones, para acceder a información, formular peticiones, expresar opiniones, formar asociaciones y en su caso denunciar.
7. Libres para tener un trabajo digno, sin explotación.⁵⁶

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señala que el valor práctico de un enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo reside en lo siguiente:

1. ¿Los derechos de quién? El enfoque basado en los derechos humanos se centra en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos, basándose en la premisa de que un país no puede avanzar de forma sostenida sin reconocer los principios de derechos humanos (especialmente la universalidad) como principios básicos de gobernanza. La universalidad significa que todas las personas tienen derechos humanos, aunque las limitaciones de recursos obliguen a fijar prioridades.

2. Un planteamiento holístico. Un programa orientado por el enfoque basado en los derechos humanos adopta una visión holística del entorno, teniendo en cuenta la familia, la comunidad, la sociedad civil y las autoridades locales y nacionales. Un enfoque basado en los derechos humanos suprime los sesgos sectoriales y facilita una respuesta integrada a problemas de desarrollo que tienen múltiples dimensiones.

3. Instrumentos internacionales. Los resultados específicos, el nivel de prestación de servicios y la conducta se derivan de los instrumentos universales de derechos humanos, los convenios y otros objetivos, metas, normas o reglamentos internacionalmente acordados. El enfoque basado en los derechos humanos ayuda a los países a traducir esas metas y normas en resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado.

4. Proceso participativo. Las responsabilidades en el logro de esos resultados o niveles se determinan

⁵⁶ Catálogo de derechos humanos comprendido en diversos instrumentos internacionales, tales como la *Convención Americana de Derechos Humanos* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, así como la jurisprudencia que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fijado al respecto. Nota del autor.

mediante procesos participativos (elaboración de políticas, planificación nacional) y reflejan el consenso entre las personas cuyos derechos son infringidos y las personas que tienen el deber de actuar al respecto. El enfoque basado en los derechos humanos pretende incluso, aumentar la capacidad de las familias, las comunidades y la sociedad civil para participar constructivamente en los foros pertinentes.

5. Transparencia y rendición de cuentas. Un enfoque basado en los derechos humanos ayuda a formular políticas, leyes, reglamentos y presupuestos que determinan claramente qué derechos humanos particulares hay que abordar (qué debe hacerse y en qué grado, quién es responsable) y vela por que se disponga de las capacidades necesarias (o de recursos para conseguir las capacidades que faltan). El enfoque contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y da a la población y las comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos.

6. Vigilancia. Un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos apoya la vigilancia de los compromisos del Estado, con la ayuda de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, y mediante evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado.

7. Resultados sostenidos. Un enfoque basado en los derechos humanos lleva a resultados mejores y sostenidos en los esfuerzos de desarrollo y hace que las inversiones den mayores beneficios por los siguientes medios:

- ~ Aumentando la capacidad de los principales agentes para emprender el diálogo, cumplir sus propias responsabilidades y hacer que el Estado rinda cuentas;
- ~ Fortaleciendo la cohesión social mediante la búsqueda del consenso con procesos participativos y canalizando la asistencia a los excluidos y más marginados;
- ~ Codificando el consenso social y político sobre la rendición de cuentas en materia de resultados en leyes, políticas y programas acordes con los convenios internacionales;
- ~ Anclando los derechos humanos en un marco de leyes e instituciones;
- ~ Institucionalizando los procesos democráticos,

“ Fortaleciendo las capacidades de las personas y las instituciones para cumplir sus obligaciones, expresadas en leyes, políticas y programas locales, nacionales e internacionales.”⁵⁷

Ahora bien, hemos analizado hasta esta parte los conceptos de desarrollo en sus diferentes acepciones; su origen y configuración, así como la forma en que el Poder Judicial, a través del ejercicio pleno de sus funciones y facultades, puede coadyuvar a la consecución del desarrollo en general; no sólo sustentable (origen del concepto) sino a mantener un equilibrio entre los poderes de la Unión; armonizando las fuerzas del mercado, así como dotar de certeza y seguridad jurídica a fin de que el país avance en el rumbo correcto, con la instrumentación de políticas públicas concretas. Esto, con el fin de que la persona humana goce en plenitud de sus derechos fundamentales, entre ellos, por supuesto el del desarrollo.

En esta investigación, se plantearán las formas en las que el Poder Judicial Federal puede insertarse a la labor de la política pública, como una condición para generar desarrollo en México.

Antes de ello, analicemos algunas cuestiones de carácter instrumental en el siguiente apartado.

1.3.1.1. México y su aplicación del modelo de política pública de *Í Desarrollo Humano Sustentable*.

⁵⁷ http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe_PNUDMx.pdf, consultado 2 de agosto de 2012.

No obstante que el "*derecho al desarrollo*" fue reconocido tanto en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, cuanto en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha sido necesario intensificar los esfuerzos internacionales de nuestro país y de organismos tipo Naciones Unidas, para lograr la plena vigencia del mismo en la realidad cotidiana de nuestras sociedades.⁵⁸

La medida más importante que se ha concretado en esta dirección, fue la adopción en 1986 de la "***Declaración sobre el Derecho al Desarrollo***" por parte de la Asamblea General de la ONU; declaración que reconoce el derecho al desarrollo como:

"Un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él".⁵⁹

Por otra parte, esta declaración proclama que:

"La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser participante activo y beneficiario " de este derecho, así como afirma que "todos los seres humanos tienen individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo" y que los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del mismo.+

⁵⁸ Vid, *Infra.*, p. 17.

⁵⁹ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>, consultado 5 de agosto de 2012.

De esta forma; el derecho al desarrollo es a la vez, un derecho individual y colectivo; un derecho de todo ser humano y de cualquier pueblo, por lo que esta declaración especifica que:

"La igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos".

Sin embargo, ante la realidad de la desigualdad entre naciones e individuos, y del acceso inequitativo a las oportunidades para el desarrollo, es indudable que éste tema sigue siendo una aspiración que a su vez es objeto de grandes debates.

Por ello, en el marco de la Tercera Comisión de la Asamblea General de la ONU y de la propia Comisión de Derechos Humanos de éste organismo; varios países, entre los que se encuentra México, han insistido en que la cuestión del desarrollo se vincula con los derechos humanos desde dos vertientes: Por una parte, cuando se le reconoce como un derecho fundamental y por otra, cuando se le identifica como un elemento indispensable para garantizar la promoción y protección de todos los otros derechos humanos; siendo pues, su precondition.

En esta dirección, debemos destacar que nuestra Carta Magna consagra como garantías y derechos humanos⁶⁰, el derecho al acceso a la educación; a la protección y promoción del desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de nuestras comunidades; la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, el

⁶⁰ A partir de la reforma constitucional de junio de 2011. Nota del autor.

derecho al cuidado de la salud y el derecho familiar; a una vivienda digna, así como el derecho a un trabajo digno, socialmente útil y protegido, que sin duda constituyen vertientes de esta tutela y promoción de nuestros derechos humanos.

Sin embargo; el problema de la sustentabilidad del desarrollo es un elemento que hace más complejo este proceso, porque implica la garantía material, social, organizativa, y política del mismo y la seguridad de que evolucionará de una manera armónica con el entorno natural, social y cultural.

Esta visión del crecimiento sustentable, no excluye la posibilidad de un desarrollo humano, democrático y equitativo que garantice la igualdad de accesos, oportunidades, disfrute de recursos, capacidades y potencialidades en el individuo y en las comunidades. Antes bien; las presupone como su principio y fin.

El desarrollo; para ser además sustentable, requiere de una planificación y del cuidado permanente de los recursos y las infraestructuras, a través de verdaderas contralorías sociales constantes y de acciones de vigilancia comunitaria sistemáticas. Esto exige y define la participación social como elemento fundamental del crecimiento, algo que en nuestra sociedad comienza a ser felizmente un ejercicio cotidiano.

La sustentabilidad del desarrollo comunitario y personal también pasa por otra garantía: La del acceso equitativo a los recursos. La restricción o la carencia de éstos, especialmente los requeridos frente a la adversidad;

además de negar este derecho fundamental, hace más vulnerable a los grupos y a los individuos. Los cuales no se pueden defender ante ciertos eventos, porque sus capacidades y resistencias están mermadas debido a que no pueden compensar sus desventajas, o igualarse a otros.

El desarrollo sustentable debe garantizar la protección de los activos de la gente, porque éstos son los factores que reducen la vulnerabilidad e incrementan las capacidades y resistencias.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 26, el fundamento del Plan Nacional de Desarrollo, el cual dice a la letra:

Í Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el **sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.** Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos

de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley+.

Asimismo, en el artículo segundo de nuestra Carta Magna se prevé lo siguiente:

Í Artículo 2o. (A)

A.(A)

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.+

A su vez el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)⁶¹ estableció, en la parte relativa al Desarrollo Humano Sustentable que:

⁶¹ Por cuestión de metodología se estudiarán los dos últimos planes de desarrollo presentados por el Ejecutivo en turno, los cuales pertenecen a partidos políticos distintos, pero en ambos documentos se referencia y se articula la política pública al sistema de justicia penal, minimizando a todo el aparato de justicia que presenta serios padecimientos en su operación y configuración constitucional y legal, lo que representa para México una disminución de certeza y seguridad jurídica. Nota del autor.

El Desarrollo Humano Sustentable, como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo asume que "el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras.

El Plan Nacional de Desarrollo considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

Se propone al Desarrollo Humano Sustentable como visión transformadora de México en el futuro, y al mismo tiempo como derecho de todos los mexicanos de hoy donde sea que estos radiquen.

Ello significa asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. Significa también que las oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las siguientes generaciones.+

A mayor abundamiento, el Plan en referencia describió los 5 ejes de política pública sobre los que articula acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, político y ambiental, y que componen un proyecto integral en virtud del cual cada acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se logran los objetivos nacionales.

Partiendo de un diagnóstico de nuestra realidad, este Plan fundó un conjunto de objetivos y estrategias en torno a 5 ejes:

- 1. Estado de Derecho y seguridad.**
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
- 4. Sustentabilidad ambiental.**

5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Por ser la materia de interés de la presente investigación, se abordará exclusivamente lo que establece el primer eje del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se refiere al *Estado de Derecho y la seguridad*.

Una premisa fundamental de la interacción social estriba en que las personas necesitan garantías de seguridad para un desarrollo humano sustentable. De otra manera, los individuos no podrían actuar y desarrollarse en forma libre y segura.

Las estrategias planteadas alrededor de este eje, tienen como propósito que los mexicanos tengan seguridad respecto de que; en el futuro, no perderán todo aquello que ha sido obtenido mediante su esfuerzo.

La estrategia relacionada con la procuración y administración de justicia, ***dejó de manifiesto que México necesita leyes que ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes, para que los encargados de hacer valer el Estado de Derecho actúen con firmeza y con honradez; sin permitir que ningún acto ilícito quede en la impunidad.***

Apuntó como impostergable la modernización del sistema de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas.

Se planteó impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia; ya que actualmente, los términos y plazos procesales, así como el número de instancias por las que se puede pasar durante un litigio, dilata la impartición de la misma, lo cual genera incertidumbre en los ciudadanos.

Algunas de las acciones que contempló dicho Plan Nacional de Desarrollo⁶², en este sentido son las siguientes:

- Impulsar reformas que permitan agilizar los tiempos de resolución de controversias ante los órganos jurisdiccionales.
- La adopción de juicios orales y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Lograr que la prueba confesional se rinda con toda la información sobre sus consecuencias, de manera libre y ante una autoridad judicial que garantice el pleno respeto a los derechos fundamentales. Mediante un examen judicial sobre la veracidad y legalidad del reconocimiento de responsabilidad, se podrá impartir justicia con mayor celeridad.
- Fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos.⁶³

En ese tenor, los litigios representan un costo económico y social elevado para el Estado, así como para los particulares.

⁶² Sin embargo, véase como la política pública es omisa en tener en cuenta la experiencia de los otros poderes de la Unión sobre ciertos particulares. Nota del autor.

⁶³ Plan Nacional de Desarrollo 2007 . 2012. Estados Unidos Mexicanos. DOF 31 de Mayo de 2007, disponible en Internet : http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc

Para reducirlos, se propuso promover y adoptar medios alternativos para solución de controversias como eje toral del sistema de justicia en general, que permitieran crear una conciencia y una actitud de diálogo y conciliación, más que de confrontación, entre la sociedad.

El Plan de Desarrollo del sexenio pasado sostuvo que en muchos casos; estos métodos resultan más apropiados para los fines de la justicia, que la imposición de una pena de prisión. Esto, al resarcir al agraviado el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado, por medio de la restitución y no de la represión.

Asimismo, se estableció que estos mecanismos permiten que el Estado centre sus capacidades institucionales en la persecución de aquellos delitos que verdaderamente atentan contra el orden y la paz públicos. De manera paralela, sirven para despresurizar el sistema judicial, cuya saturación es un claro obstáculo para la impartición de justicia pronta y expedita.

Ahora bien, en el ***Plan Nacional de Desarrollo 2013 Æ 2018*** se incurre de nueva cuenta en un error al considerarse que:

¶ Para la presente Administración, es prioritario impulsar la reforma al Nuevo Sistema de Justicia, que se caracteriza por la oralidad, transparencia, mediación, conciliación, reparación del daño y por garantizar los derechos humanos tanto de la víctima como del imputado.

En este Sistema existen medios alternativos de solución de conflictos que permiten descongestionar el Sistema Penal, hacer eficiente el uso de recursos y generar condiciones para un adecuado acceso a la justicia

Asimismo, es necesario impulsar la expedición de un Código de Procedimientos Penales Único y una Ley General Penal, ya que la multiplicidad de normas dificulta la procuración e impartición de justicia.+

En el rubro **VI.A**, llamado **“Estrategias y líneas de acción transversales”**, en la estrategia **1.1.2.** denominada **“Fortalecer la relación con el Honorable Congreso de la Unión y el Poder Judicial, e impulsar la construcción de acuerdos políticos para las reformas que el país requiere”**; se plantea una línea de acción, **la cual se constriñe a mantener el diálogo con el Poder Judicial y a consolidar una relación respetuosa**. En los demás apartados del citado Plan podemos destacar que enfoca sus líneas de acción a lo siguiente:

1. Garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.
2. Abatir la impunidad mediante las reformas legales necesarias para el sistema de justicia penal:
 - Proponer reformas legales en las áreas que contribuyan a la efectiva implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
 - Diseñar y ejecutar las adecuaciones normativas y orgánicas en el área de competencia de la Procuraduría General de la República, para investigar y perseguir el delito con mayor eficacia.
 - Capacitar a los operadores del Sistema de Justicia Penal en materia de Derechos Humanos.

- Implementar un Sistema de Información Institucional Único, que permita la integración de las diferentes bases de datos existentes.
3. Lograr una procuración de justicia efectiva a través del Código Único y la Ley General Penal.
 4. Proporcionar servicios integrales a las víctimas u ofendidos de delitos.

En este tenor, del análisis efectuado sobre estos documentos, podemos arribar a la conclusión de que; al menos desde el punto de vista de la concepción y tratamiento de los derechos, estamos de acuerdo en el carácter de fundamentalidad del desarrollo en el plano internacional y su configuración en instrumentos internacionales. De igual manera, cómo nuestra Constitución obliga al Ejecutivo Federal a ser el hilo conductor de una *planeación democrática*, la cual supone, desde el concepto mismo, una noción de inclusión y que en la práctica, tal y como se evidencia en los planes de desarrollo, ésta no se materializa en acciones concretas de políticas públicas con los otros Poderes de la Unión y órganos autónomos.

En esta tesitura, se inscribe la investigación doctoral que realizo. En México tenemos un serio problema de planeación, la cual, solo en el papel es democrática, atento a que hace falta la realización de un verdadero ejercicio que permita, al menos, desde la perspectiva del Poder Judicial, en el ámbito de sus atribuciones emprender acciones concretas que contribuyan al crecimiento económico ya la sustentabilidad de un proyecto de Nación.

Por otro lado, si el actual Plan Nacional de Desarrollo parte de la premisa de que para la consolidación de un Estado Democrático en México debe existir un pleno respeto y garantía a los Derechos Humanos, entonces debe exigir que el modelo de planeación no sólo se enfoque al subconjunto de la justicia penal, sino que se observe el sector de la justicia en general con sus necesidades y fortalezas, para diseñar un sistema que permita procesar los conflictos de manera institucional. Es decir, deben regularse los litigios agrarios, laborales, fiscales, administrativos, etcétera, sobre los cuales no se diagnostica una problemática y mucho menos se ofrecen soluciones en ambos documentos de trabajo.

En la siguiente sección, haré manifiesta la importancia del Poder Judicial y la articulación correcta de políticas públicas.

1.4. Las políticas públicas y los sistemas de administración de justicia.

La nueva conformación geopolítica determinada por la globalización, ha impuesto nuevas condicionantes a la actividad jurisdiccional.

La visión tradicional que concebía a los tribunales como meros mecanismos de aplicación de la ley, con base en un modelo piramidal, territorial y relativamente impermeable a las condiciones externas, tiene que ser objeto de una profunda revisión.

La globalización trae como consecuencia la existencia de una pluralidad de fuentes de creación de derecho; no obstante, son los

tribunales quienes concretamente se encargan de su articulación reconocimiento y aplicación territorial, cualquiera que sea su origen, por ser los órganos competentes dentro de la estructura del Estado.⁶⁴

De acuerdo con este nuevo modelo, los tribunales no realizan sólo acciones locales, sino que están abiertos a una interacción que establece una línea de continuidad entre lo local, lo nacional, lo regional y lo global. Por ello, algunas de sus decisiones tienen un alcance que las deslocaliza y las relaciona dinámicamente con el ámbito global. Ciertamente, no todas las decisiones que adoptan los tribunales tienen esta característica, pero potencialmente muchas de ellas tienen implicaciones que van mucho más allá de la resolución de un conflicto local.⁶⁵

El Estado comenzó un proceso de expansión de sus funciones durante el siglo XX, a finales de la Segunda Guerra Mundial. Se desarrolló lo que conocemos como el Estado de bienestar.

Este Estado parte de una visión integral del ser humano y por ello implementa un amplia gama de políticas públicas con el fin de garantizar a los ciudadanos los derechos fundamentales a la integridad física y la libertad; asegurarles condiciones mínimas de bienestar, tales como la educación y la salud, así como protegerlos de las consecuencias de los riesgos sociales como el desempleo y la vejez.⁶⁶

En un origen la función del juez era:

⁶⁴ CABALLERO, Juárez José Antonio, *et. al.*, *Sociología del Derecho, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Globalización y Derecho, Justicia y Profesión Jurídica. Volumen I.* Instituto de Investigaciones Jurídica, México, D.F. 2010, pp. 125 y ss.

⁶⁵ *Ibidem.*, pp. 126-127.

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 128.

Aplicar disposiciones jurídicas preexistentes mediante un procedimiento contradictorio en el cual se alcanza una decisión dicotómica por la que se asigna el derecho a una de las partes.⁶⁷

No obstante, la expansión de la administración y de la función legislativa, tanto en dimensiones como alcances, ha provocado un incremento en la actividad de los tribunales, y ha hecho que el ámbito y el sentido de la función judicial misma trasciendan a otras esferas.

El repertorio de las decisiones que las democracias contemporáneas demandan a los tribunales podría continuar y evolucionar continuamente a medida que la mano pública se hace visible e identifica nuevos sectores que regular.⁶⁸

Es necesario apuntar que aun en los casos en los que, aparentemente se afectan sólo los intereses de los particulares, el litigio judicial puede tener importantes repercusiones sociales. Por ser instituciones que forman parte del Estado, los tribunales cumplen una delicada función de control social. Ahora bien, como órganos del sistema jurídico, los tribunales desempeñan un papel de orientación y seguridad jurídica, al indicar a la sociedad, mediante sus resoluciones y precedentes, la forma y el tiempo en el que un eventual conflicto será resuelto.

La información generada por la función jurisdiccional, es utilizada constantemente para decidir en las transacciones comerciales y, en general, en la estructuración de la interacción social. En consecuencia el

⁶⁷ SHAPIRO, Martin, *op. cit.*, p.2.

⁶⁸ GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI Patrizia, *op. cit.*, p. 7.

Poder Judicial debe tener un papel importante en la formación y la aplicación de las políticas públicas.

A partir de los años 90 la globalización ha reposicionado al Poder Judicial, dando gran importancia a los tribunales en la resolución de conflictos que traspasan su ámbito territorial, y que no han podido ser resueltos satisfactoriamente por otros órganos del Estado.⁶⁹

Por cuanto hace a los asuntos que son competencia de los tribunales nacionales:

El riesgo radica en que las expectativas de la sociedad frente a los tribunales resulten excesivas y que éstos sufran una pérdida de legitimidad y autoridad al no poder resolver algunas de las cuestiones públicas más apremiantes.⁷⁰

El nuevo panorama que enfrenta el Poder Judicial, requiere que se tomen medidas para resolver la crisis de justicia, atender el incremento de asuntos litigiosos y llevar a cabo una reforma del sistema de justicia.

⁶⁹ El poder judicial se replanteó en la región en las décadas de los setenta, ochenta y noventa; una primera etapa tuvo relación con las violaciones a derechos humanos y el terrorismo de Estado por las dictaduras militares; la segunda etapa tuvo por contexto que la Banca Multilateral de Desarrollo impulsó reformas macroeconómicas las cuales sólo pueden ser rentables con un buen gobierno. Véase: ACUÑA, Carlos, *La reforma judicial en América Latina : un estudio sobre las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México*, Departamento de Humanidades Universidad de San Andrés, Argentina, Noviembre de 2001, disponible en internet :

<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/62/acunacar.pdf>.

⁷⁰ GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI Patrizia, *op. cit.*, p.133.

Con la globalización no sólo se tiende a buscar la homogeneidad en los bienes y servicios de consumo, sino también en los servicios públicos, y la impartición de justicia es uno de ellos.

En ese orden de ideas, el ejercicio comparativo que efectúa la sociedad a través del conocimiento de la situación actual de otros países, pone de manifiesto las deficiencias de los tribunales, tanto las que surgen de hechos reales, como las que son únicamente de percepción.

En épocas recientes la eficiencia de la justicia en relación con el desarrollo económico ha llamado la atención de los economistas y de los organismos internacionales de crédito.

La ineficiencia de la justicia tiene incidencia en la competitividad de un país, ya que la mala calificación y los bajos índices de competitividad alejan las inversiones extranjeras.

Toda esta dinámica ha generado, en particular en América Latina, toda una industria de la reforma judicial, apoyada muchas veces por créditos y otras ayudas de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Desde 1994, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo Asiático han aprobado o iniciado el préstamo de más de 500 millones de dólares para apoyar la reforma judicial en 26 países. Por su parte la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) ha gastado cerca de 200 millones de dólares adicionales, sin contar los fondos

aportados por los gobiernos y otras organizaciones no gubernamentales.⁷¹

Es interesante repasar los conceptos por los cuales el Banco Mundial considera a la justicia como un elemento que incide directamente en el desarrollo económico de un país.

¶ Primera función del Estado:

Asentar bien los cimientos. La misión del Estado está basada en cinco tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenible y compartido, que resulte en la reducción de la pobreza. Son las siguientes:

- 1. Establecimiento de un ordenamiento jurídico básico;**
- 2. Mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la inestabilidad macroeconómica;**
- 3. Inversión en servicios sociales básicos e infraestructura;**
- 4. Protección de los grupos vulnerables, y**
- 5. Defensa del medio ambiente.**

õ Y la credibilidad de los poderes públicos- la previsibilidad de sus normas y políticas y la coherencia con que se aplican, puede ser tan importante para atraer la inversión privada como el contenido de esas mismas normas y políticas. Una encuesta entre empresarios del sector formal e informal de 69 países realizada específicamente para este Informe confirma lo que ya se sabía en forma fragmentaria: que muchas naciones no cuentan con las bases institucionales imprescindibles para el desarrollo del mercado. Los elevados niveles de delincuencia y un sistema de justicia imprevisible se combinan para constituir lo que (õ) se denomina síndrome de ilegalidad.

La ilegalidad y arbitrariedad de las instituciones agravan muchas veces la situación con su comportamiento

⁷¹ MESSICK, Richard E., *Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues*, *The World Bank Research Observer*, vol. 14, núm. 1, Febrero 1999, pp. 117-136.

imprevisible y contradictorio. De esa manera lejos de contribuir al crecimiento del mercado, lo perjudican y socavan la credibilidad del Estado. ò A fin de alcanzar un desarrollo estable y sostenible, el Estado tiene que centrar su atención en los factores sociales fundamentales. La ilegalidad a menudo tiene su origen en la marginación: en realidad, los desheredados pueden llegar a convencerse de que la vulneración de la ley es la única forma de hacerse escuchar.

Las políticas públicas pueden asegurar que el crecimiento sea compartido por todos y contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad, pero sólo si los Gobiernos atribuyen una elevada prioridad a los factores sociales fundamentales.⁷²

De acuerdo con varios estudios realizados por Linn Hammergren, entre otros⁷³, sobre la situación de la Justicia en América Latina, los esfuerzos por reformar los sistemas de justicia auspiciados por los organismos internacionales mencionados han sido poco afortunados, y las razones que se esgrimen para justificar su fracaso son las siguientes, según Carlos Acuña:

La reforma ha sido lenta, complicada y conflictiva. Sufre dificultades para manejar la multitud de problemas y de opciones que surgen, para incorporar a los actores que exigen participación, para sortear debates fundamentales acerca de su papel como Poder, para definir los valores que debieran sustentar sus acciones. Existen interrogantes sobre cuánto gastar, cómo medir el resultado del gasto y quién debe pagarlo. Los magistrados insisten en un enfoque independiente y artesanal de su trabajo que impide la incorporación de técnicas básicas como la estandarización de procedimientos, supervisión

⁷² INFORME DEL BANCO MUNDIAL, *El desarrollo mundial 1997, El estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press para el Banco Mundial, Washington DC, Agosto de 1997, p.4.

⁷³ HAMMERGREN, Linn, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Boulder CO, Westview Press, 1998; MESSICK, Richard E., *op. cit.*, nota anterior, *passim*; PRILLAMAN, William C., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Conn., Praeger, 2000, p. 163; PÁSARA, Luis, *Justicia y ciudadanía realmente existentes*, Política y gobierno, México, vol. IX, núm. 2, 2002, p. 369.

del desempeño administrativo o el establecimiento de metas y la cuantificación de la producción.⁷⁴

Sin embargo, debe insistirse que la reforma judicial forma parte de los esfuerzos para hacer que los sistemas jurídicos de los países en desarrollo y de las economías en transición funcionen de manera más eficiente.

Entre las propuestas concretas que encontré como factor común en Iberoamérica durante la investigación están las siguientes:

1. Aumento presupuestal.
2. Creación de instituciones propias orientadas al manejo administrativo de la función judicial (consejos de la judicatura o magistratura).
3. Incorporación de equipos informáticos.
4. Reformulación de leyes sustantivas, procedimentales y organizacionales.
5. Racionalización de las jurisdicciones.
6. Capacitación del personal judicial y administrativo.
7. Introducción de nuevas categorías de personal judicial y administrativo.
8. Revisión de sistemas de nombramiento y calificación de candidatos.
9. Introducción de sistemas alternativos de resolución de disputas.
10. Introducción de criterios de desempeño y supervisión.

⁷⁴ ACUÑA, Carlos, op. cit., p. 3.

Richard E. Messick, en su ensayo sobre la Reforma Judicial y el Desarrollo de la economía, menciona que los objetivos a alcanzar en una reforma judicial deben ser:

- Lograr la plena independencia del Poder Judicial (vg. medidas relativas a los modos de selección, evaluación y disciplina de los jueces).
- Mejorar los tiempos de duración de los procedimientos.
- Incrementar el uso y el acceso a los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- La profesionalización de la judicatura y la profesión jurídica (abogados).⁷⁵

Un aspecto que no se debe pasar por alto es el de los actores que intervienen en ese proceso de diagnóstico, análisis y planeación de la reforma judicial; ya que cuando son organismos internacionales o extranjeros los que controlan dicho proceso, difícilmente puede pensarse en que la definición del problema y las soluciones que planteen estén apegadas a la realidad nacional, ni a las posibilidades que el país en cuestión tenga para implementarlas y darle seguimiento a su ejecución.

En segundo lugar, el fracaso puede deberse también a que las expectativas puestas en la reforma judicial y en sus resultados sean irreales y excesivas.

Es decir, debe tenerse presente, en todo momento la necesidad de que las soluciones propuestas sean compatibles con las características jurídicas, jurisdiccionales y culturales del país en el que se pretenden implementar.

⁷⁵ MESSICK, Richard E., op. cit., pp. 118 y ss.

En una reforma judicial es necesario no perder de vista el rol que juega cada uno de los poderes del Estado; mientras el Poder Ejecutivo y, en particular, el Poder Legislativo, son los vehículos legítimos para la incorporación de reglas al orden jurídico; al Poder Judicial le corresponde conocer sobre la forma y términos en los que la nueva regulación, incluso aquella proveniente del Poder Legislativo, puede ser incorporada al orden jurídico, así como plantear las condiciones en las que será posible la creación y, en su caso, admisión de nuevas reglas y prácticas en dicho orden.

En un afán de articular todos los conceptos vertidos con respecto a la relación del desarrollo económico y los sistemas de administración de justicia, podemos decir que una de las mejores alternativas para fomentar el crecimiento de un país, es invertir en la justicia. Resulta indispensable que se realicen estudios para determinar la calidad del sistema judicial, los costos y el impacto en la situación financiera del mismo y en qué medida.

La interrelación entre la nueva relevancia y la potencial debilidad de los tribunales a que nos hemos referido anteriormente se hace particularmente visible en la arena central de la globalización: La economía. Los tribunales son vistos aquí como instituciones de importancia capital para garantizar un clima general de estabilidad y predictibilidad que resulta favorable para la inversión y el comercio, siempre que desempeñen sus funciones de manera eficiente; por ejemplo la económica, cuando resuelven controversias de negocios y formulan normas jurídicas que tienen consecuencias directas. Sin embargo, sus

actuales competencias tienen un alcance mucho mayor, ya que se espera que en realidad faciliten toda la gama de relaciones de intercambio en la sociedad. Los tribunales pertenecen al conjunto de instituciones que, de acuerdo con *Dougllass C. North*, ganador del Premio Nobel de Economía en 1993:

«Estructuran los incentivos en los intercambios humanos ya sean políticos, sociales o económicos, y ejercen una influencia fundamental sobre el desempeño diferencial de las economías en el tiempo».⁷⁶

A pesar de ciertas dificultades teóricas,⁷⁷ los formuladores de políticas públicas en todo el mundo parecen estar de acuerdo, cada vez más, en que la reforma judicial y, por consiguiente, la eficiencia de los tribunales, tiene una importancia creciente en vista de la despiadada lucha por las oportunidades en la inversión y el comercio que impone la globalización económica, pero sobre todo, en que se trata de una manera

⁷⁶ NORTH, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 3.

⁷⁷ Las instituciones influyen sobre las relaciones de intercambio entre los seres humanos mediante la reducción de los llamados «costos de transacción». Los costos de transacción son los costos que conlleva «medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando, proteger los derechos, así como vigilar y hacer cumplir los acuerdos», NORTH, Douglas, *Ibidem.*, p. 27.

Puesto que en una sociedad compleja, donde predomina el intercambio impersonal, los contratos y los acuerdos no son, por lo común, autoejecutables, resulta necesario que los acuerdos vayan acompañados de alguna forma de ejecución por parte de un tercero, a fin de «proporcionar información a los individuos que les permita vigilar el incumplimiento». Sin embargo, nada garantiza que las instituciones en este sentido sean también eficientes. En todo caso, no lo son en los términos de la eficiencia de Pareto, que es relativa a la asignación de bienes o servicios, sino en un sentido adaptativo. La eficiencia adaptativa se refiere a las «clases de reglas que configuran el modo en que la economía evoluciona a través del tiempo». También se refiere «a la disposición de una sociedad a adquirir conocimiento y aprender, a inducir la innovación, a emprender riesgos y actividades creativas de toda clase, así como a resolver los problemas y cuelllos de botellas de la sociedad a través del tiempo». En opinión de North, el problema está en que todavía nos hallamos lejos de entender cómo lograr economías eficientes en el sentido adaptativo, «porque la eficiencia de la asignación y la eficiencia adaptativa no siempre son consistentes entre sí». Más aún, «las instituciones no son necesarias ni siquiera usualmente creadas para ser socialmente eficientes, sino que más bien las instituciones, o al menos las reglas formales, son creadas para servir a los intereses de quienes poseen el poder de negociación para diseñar nuevas reglas». NORTH, Douglas, *Ídem.*

de mejorar las capacidades institucionales y de gobierno de los estados nacionales.

Así como ya hemos dicho, las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo consideran actualmente a la reforma judicial como un importante componente del cambio estructural económico y en consecuencia, han dado considerable apoyo a proyectos de reforma en varios países.

La noción subyacente es que la ausencia de un sistema judicial eficaz y eficiente genera costos significativos que obstaculizan el crecimiento económico. Estos costos derivan de tres fuentes principales:

La pérdida de valor de los derechos de propiedad debido a la falta de aplicación predecible de las reglas; los costos de transacción adicionales para la contratación en un ambiente donde la solución de conflictos por un tercero es disfuncional, y la corrupción.⁷⁸

El ejemplo de esto lo constituye el índice de los derechos de propiedad,⁷⁹ uno de cuyos ponderadores más importantes es la capacidad

⁷⁸ BUSCAGLIA, Edgardo y DAKOLIAS, María, *Judicial Reform in Latin America Courts: The Experience in Argentina and Ecuador*, Washington, D. C., *The World Bank*, 1996, p. 1.

⁷⁹ El índice de los derechos de propiedad es una medición de la capacidad institucional de los países para hacer cumplir los contratos y ofrecer un ambiente jurídico seguro. Plantea que la eficiencia y calidad del sistema judicial juega un papel clave, por la vía de asegurar ausencia de corrupción, rapidez en la solución de los conflictos e independencia de la judicatura. También evalúa los riesgos de expropiación. El informe sobre derechos de propiedad es uno de los diez factores que integran el índice de libertad económica, una medición anual sobre las condiciones para el desarrollo de los mercados en 161 países (28 de las Américas), que desarrolla desde 1995 la *Heritage Foundation* y el periódico *The Wall Street Journal* (véase www.heritage.org). La medición toma en cuenta varias fuentes, entre ellas los informes de *Transparency International*, *Freedom House*, y *The Economist Intelligence Unit*. Con esos, se ponderan las calificaciones en una escala de 1 a 5, siendo la mejor 1 (muy alta protección) y 5 la más baja (muy baja protección), véase Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Reporte sobre el estado de la Justicia en las Américas 2002-2003. Indicadores subjetivos*, Santiago, CEJA., 2003, pp. 55 y 56.

institucional de los poderes judiciales de lograr una protección eficaz de los contratos.

El ejemplo más claro de la importancia que tienen los tribunales y de un ambiente jurídico transparente en el crecimiento económico, lo representan los principios rectores que elaboró la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 2003 para favorecer la entrada de inversión extranjera directa.

La experiencia de los países que integran la citada Organización demuestra que algunos de los factores que los inversionistas consideran como más relevantes para determinar el lugar donde realizarán sus inversiones son:

1. Un ambiente regulatorio predecible y no discriminatorio y la ausencia de obstáculos innecesarios para realizar negocios.
2. Recursos suficientes y accesibles, incluyendo infraestructura y capital humano.⁸⁰

Al mismo tiempo, las acciones más efectivas que pueden realizar los países de inversión son las siguientes:

1. Asegurar un sector público transparente, que incluye un sistema imparcial de impartición de justicia y aplicación de la ley.
2. Asegurarse que las reglas y su ejecución descansan en el principio de no discriminación entre nacionales y extranjeros, así como su congruencia con el derecho internacional.

⁸⁰ CEPAL/OECD, *Perspectivas Económicas de América Latina 2012, Transformación del Estado para el Desarrollo*, 2012, p.11.
disponible en internet : <http://www.oecd.org/dev/latinamericaandthecaribbean/48966240.pdf>

3. Establecer regímenes adecuados que fomenten un ambiente competitivo sano.
4. Eliminar los obstáculos al comercio internacional.
5. Corregir los aspectos del sistema fiscal que constituyan barreras a la inversión extranjera directa.
6. Asegurarse que el gasto público sea adecuado y relevante.⁸¹

Pero existen también medidas que deben ser adoptadas por los países exportadores de capitales, así como responsabilidades de las empresas multinacionales.

1. Permitir una mayor liberación comercial, especialmente en ciertos sectores altamente protegidos, mediante la eliminación de las barreras al comercio y los subsidios.
2. Establecer políticas que permitan una transferencia rápida y eficaz de tecnología, con la debida protección a los derechos de propiedad intelectual.
3. Revisar sus propias políticas para atraer inversión extranjera.
4. Explotar la sinergia entre las políticas de asistencia gubernamental y las condiciones para asegurar un ambiente propicio para la inversión extranjera directa, por ejemplo, en materia de apoyo a infraestructura, desarrollo de capital humano y fortalecimiento institucional.
5. Respecto de las empresas multinacionales, promover el uso de las líneas de acción aprobadas por la OCDE y la adopción por parte de las propias empresas de códigos de conducta en materia de transferencia de tecnología, transparencia, administración de recursos humanos y competencia.⁸²

En relación con la competencia entre sistemas jurídicos y el rol de los tribunales en este proceso, resulta obvio que las normas jurídicas sirven como un importante instrumento para atraer comercio e inversión del extranjero, al crear ventajas económicas comparativas. Después de todo, ésta es la lógica que está detrás de la impresionante transformación que

⁸¹ *Ibidem*, pp.12. y ss.

⁸² *Ídem*.

experimentaron los sistemas jurídicos de muchos países en los años ochenta y noventa, en dirección a la liberalización económica y política, con bastante éxito.

Los tribunales nacionales desempeñan un destacado papel como factor en el clima general de estabilidad económica y política, así como de certidumbre jurídica, que favorece las transacciones de toda índole y, en última instancia, el crecimiento económico.

Dicho en otros términos, la percepción de que los tribunales nacionales son ineficaces e ineficientes o de que sus resoluciones e interpretaciones pueden reducir las oportunidades económicas, seguramente tendrán gran peso en las decisiones de los actores económicos, tanto extranjeros como nacionales y, por tanto, afectar el desarrollo de cualquier país.

En ese sentido, en la investigación abordamos la forma en que a través de las políticas públicas, la planeación democrática y el ejercicio correcto de la función jurisdiccional pueden impactar de una manera favorecedora al desarrollo sustentable, sólo que por cuestión de método, en primer lugar, como se ha demostrado, ya se analizó dicho concepto, su connotación fundamental, así como las principales competencias que un Poder Judicial debe realizar para cooperar a tales fines.

Capítulo 2

Hacia un Plan Nacional de Justicia.

2.1. Sistemas de planeación del Estado.

El artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, dieron vida al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Si bien su antecedente inmediato se localiza en el Plan General de Desarrollo 1980 - 1982, éste no es otra cosa que la suma de una serie de prácticas; algunas de ellas, efectivas e institucionalizadas previo a su establecimiento jurídico.

El texto del artículo 26 constitucionalizado en 1983 señaló con toda claridad el conjunto de elementos que componen el Sistema Nacional de Planeación Democrática, dejando a su ley reglamentaria las especificidades; en ese tenor, pese al laconismo constitucional, puede decirse que la planeación conforma un proceso dirigido por determinados órganos de gobierno que tiene por objeto la ordenación racional y sistemática de acciones para el desarrollo nacional, mediante la aplicación de instrumentos jurídicos, programáticos, técnicos y metodológicos, con criterios estratégicos previamente establecidos y en orden a ciertos principios y bases legales.

La última reforma del citado artículo 26 constitucional, en sus párrafos primer y tercero del Apartado A, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2013, no significó en realidad un avance. Aunque expande las facultades de varias instancias de la Federación con

el objetivo de contribuir a un mejor ejercicio en la administración pública y la redefinición del esquema de planeación nacional del desarrollo, entre otros aspectos, sigue sin incluir al Poder Judicial de la Federación y, entonces, no cumple el presupuesto de ser una planeación democrática o incluyente.

2.1.1. Distinciones conceptuales.

Como se advierte, en esa definición está presente el conjunto de componentes de todo sistema de esta naturaleza, mismos que la Ley de Planeación se encarga de conjugar para materializar las pretensiones del legislador constituyente y traducirlas en prácticas.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores sociales y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas, y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas de la administración pública federal, mismos que se adecuan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación.⁸³

Ahora bien, los citados ordenamientos establecen solamente las coordenadas generales del proceso que regulan, los principios que rigen

⁸³ Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES), *Discusiones sobre planificación, Siglo XXI*, Editores México, 1966, p. 30.

las tareas de planeación dentro del sector público federal y los lineamientos a que se debe ajustar cada dependencia y entidad administrativa, dejando que las políticas públicas concretas, los criterios de operación y las estrategias específicas (salud, educación, economía , turismo, comercio, campo) enunciadas en el plan y en los programas, sean definidas por la secretaría responsable del sector que corresponda, según el instrumento de estrategias y el modelo de desarrollo de que se trate.

2.1.2. Sistema de Planeación en México.

El sistema nacional de planeación se compone de dos clases con carácter autónomo: un sistema federal y 32 sistemas estatales; con una composición, un alcance y una metodología semejante. Ellos se articulan e imbrican en función del principio relativo a que las partes son diferentes al todo, mediante acuerdos establecidos en convenios de coordinación. En esa tesitura, ninguno es principal ni accesorio; ambos se complementan en una lógica de integralidad, congruencia y subsidiaridad tal, que si alguno faltara, no podría subsistir el otro. Por tanto, para comprender adecuadamente su operación, lo más correcto es analizarlos por separado.

a) Sistema federal de planeación.

En tanto ordenamiento de competencia federal, el sistema impuesto por la Ley de Planeación es obligatorio para las dependencias del Ejecutivo de la Unión y solamente indicativo para los gobiernos de los

estados. En ese sentido, lo que esta norma jurídica regula es, en rigor, el proceso de planeación federal, estableciéndose en la misma una instancia específica que eslabona los sistemas estatales a fin de integrar, cohesionar y funcionalizar efectivamente al nacional.

En consecuencia, la Ley de Planeación aprovechó la estructura institucional existente y señaló la tarea concreta que corresponde a cada secretaría, organismo descentralizado y empresa de participación estatal de la Administración Pública Federal, en el proceso de planeación y programación del desarrollo, involucrando en su cumplimiento al Congreso de la Unión.

Al efecto, para la operación del sistema otorgó facultades de coordinación, integración y elaboración de los planes y programas a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, apoyada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, definiendo una pequeña estructura piramidal, la cual parte del conjunto de dependencias de cabeza de sector y ubica en la cúspide al presidente de la República.

Esta mecánica de integración programática era practicada desde 1976, o sea, desde la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así que de alguna manera ya existían cierta cultura y costumbre burocráticas que propiciaban el cumplimiento de esta función, sobre todo luego de ser superadas las constantes fricciones suscitadas entre ambas secretarías, pues para la segunda significó la pérdida de una gran cuota de poder.

En esta estructura administrativa, las dependencias cabeza de sector tienen asignada la responsabilidad de integrar los programas de las áreas que se encuentran directamente bajo su mando y de los organismos descentralizados y empresas paraestatales por ellas controladas, tanto para alimentar al proyecto de plan nacional, como para elaborar el programa sectorial de su competencia. Para éstas, el cumplimiento del plan y de los programas es de carácter obligatorio.

b) Sistemas de planeación estatal.

La configuración de los sistemas estatales de planeación en México empezaron a adquirir forma a partir de 1971, mediante la creación de los Comités Estatales de Promoción Socioeconómica (coprodes), órganos establecidos de manera gradual a través de acuerdos expresos concretados entre el Ejecutivo de la Unión y las autoridades de las entidades federativas, proceso que comenzó en junio de 1971.

En 1977 dichas instancias fueron dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio. En 1981, los Coprodes fueron transformados en Comités Estatales de Planeación, convirtiéndose en plataformas de capacitación y adiestramiento de los funcionarios públicos y en la vía por la cual se promovió que los sistemas estatales se organizaran en orden al sistema nacional.

La existencia de los Coprodes transitó por tres etapas cronológicas: la primera abarca del 23 de junio de 1971 al 13 de enero de 1975, en ella, la creación de los veintiún comités se instrumentó por medio de decretos

individuales; la segunda etapa se inicia el 28 de enero de 1975, con la emisión de una sola disposición jurídica para regularlos y se creó, por medio de otro decreto la Comisión Nacional para el Desarrollo Regional; finalmente, la tercera etapa se caracteriza por los ajustes introducidos en 1976 para hacer compatibles las funciones de los comités con la legislación sobre asentamientos humanos y finaliza en febrero de 1981 con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades)⁸⁴

En virtud de que la Federación no puede imponer a los estados la sujeción obligatoria a sus planes y programas, dado que ello constituiría una violación a su soberanía, para que éstos se sumen a la realización de los objetivos de los planes federales, es necesario que ambos niveles de gobierno suscriban acuerdos en los que se comprometan al cumplimiento de ciertas obligaciones a través de los denominados convenios de coordinación.

2.1.2.1. Etapas y vertientes de la planeación.

La Ley de Planeación señala la metodología que debe utilizarse en el proceso de planeación instrumentado por el universo de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, las vertientes a través de las cuales deben organizarse las acciones a realizar y el tipo y temporalidad de los proyectos y programas a elaborar.

2.1.2.2. Etapas de la planeación.

⁸⁴ RUIZ, Dueñas Jorge, *La vía de planificación mexicana*, «Revista de Administración Pública», núms. 55-56, Julio . Diciembre, México, 1983, p. 40.

El enfoque de la ley de Planeación en México se compone de cuatro etapas que pueden ser simultáneas dado el carácter permanente y continuo de la planeación:

- a) Formulación.** Se refiere al proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los diversos tipos de programas establecidos en la ley (sectoriales, institucionales, especiales, regionales).

- b) Instrumentación.** Esta fase alude a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de largo y medio plazo se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista.

- c) Control.** Esta etapa se refiere a las tareas conducentes a la oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de cumplir debidamente con los objetivos establecidos en el plan.

- d) Evaluación.** Le concierne la acción de supervisar y cotejar con regularidad previsiones y resultados, a fin de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo cual se cierra el círculo flexible y dinámico de todo el proceso.

2.1.2.3. Vertientes de la planeación.

El proyecto de Ley Federal de Planeación presentado al Congreso de la Unión a finales de 1975, reconocía solamente tres tipos de vías o vertientes de planeación: La obligatoria, la coordinada y la cooperativa. En 1982, se modificó la Ley de Planeación para quedar de la siguiente forma:

- Vertiente obligatoria.
- Vertiente de inducción.
- Vertiente de concertación.
- Vertiente de coordinación.

La exposición de motivos de la Ley de Planeación menciona que:

La instrumentación del plan y los programas es tan importante como su diseño, y se lleva a cabo a través de cuatro vertientes que permiten definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones adecuadas a cada caso.

La vertiente de obligación se aplica a la Administración Pública Federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran.

La vertiente de inducción se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación.

La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales, de derecho social o privado.

La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que la Federación realice con los

Gobiernos de las Entidades Federativas y, a través de éstos, con los de los municipios.⁸⁵

2.1.2.4. Plan Nacional de Desarrollo.

Al igual que la iniciativa de 1963, la Ley de Planeación contempla la obligación del Ejecutivo Federal de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo con la finalidad de evitar la dispersión de esfuerzos y recursos y de unificar la diversidad de objetivos que resultan de planes y programas formulados de manera aislada, mismo que debe ordenar jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un solo plan nacional que aporte el marco general para la integración del resto de los programas de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo debe formularse dentro de los seis primeros meses del inicio de cada gestión presidencial y publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el que no excederá del periodo constitucional que corresponda; aunque, según la Ley de Planeación, puede contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

2.1.2.5 Crítica al sistema de planeación democrática.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 apartado A, establece que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la

⁸⁵ Instituto de Administración Pública, *El Sistema Nacional de Planeación Democrática*, «Revista de Administración Pública», *Exposición de motivos de la Ley de Planeación*. Número 55-56 Julio-Diciembre, año 1983, p.532.

Disponible en Internet : <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/leg/leg27.pdf>

economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación+.

Mencionando expresamente en el mismo numeral, que adquirirá el carácter de democrática, ya que:

Mediante la participación de **los diversos sectores sociales** recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo+.

De igual manera se establece puntualmente, en el marco de la división de poderes que:

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley+.

De la revisión de ambos ordenamientos fundacionales, en una primera apreciación se puede concluir que se considera a la planeación democrática como piedra angular del desarrollo del País en todos sus ámbitos, siempre con el concurso de la sociedad y sus representantes. No obstante, es prudente puntualizar desde este momento que esto no ha sido suficiente y más aún, expresamente se ha acotado la proyección de dichos planes al mediano plazo, por ello es necesario reflexionar y delinear brevemente sus antecedentes.

Resulta deseable para el bien del País replantear las fechas relativas a la elaboración, publicación y vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, en virtud de que en la actualidad la Ley de Planeación en su artículo 21, establece que:

deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de largo plazo+..

Lo anterior representa una serie de inconvenientes: primero, se pierden seis meses del sexenio, lo que representa aproximadamente un 8.3% del mismo, cuando lo lógico sería que un gobernante antes de ser electo, sometiera a la población lo que propone hacer en su mandato desde el primer día del mismo; así la población sabría, validaría pero sobre todo se involucraría en lo que se pretende. Lo que implicará que la plataforma electoral del candidato considerara también el Plan Nacional de Desarrollo que se propone y el ciudadano con su voto manifestara su acuerdo o desacuerdo con el mismo.⁸⁶

En este sentido, la vigencia del Plan no se debe limitar por Ley a seis años o dicho en otras palabras al corto o mediano plazo, siendo insuficiente que prevea el artículo 21 que podrá contener consideraciones y proyecciones de largo plazo+, ya que se convierte entonces en un acto discrecional.

Del análisis de mérito, podemos observar que el diseño constitucional y normativo está encaminado únicamente a que el Poder Ejecutivo Federal y en su caso, los Ejecutivos locales, conduzcan y formulen la política

⁸⁶ Desde el 1 de marzo de 2013, el actual gobierno de la República habilitó la página web pnd.gob.mx a fin de que los ciudadanos interesados hicieran llegar sus propuestas, plataforma que es muy limitada para las necesidades que deben cubrirse en el país, más tratándose de una materia altamente especializada como es la justicia. Nota del autor.

pública que habrá de implementarse en el Plan Nacional de Desarrollo. Desde luego, tomando en consideración ~~la~~ participación democrática+ concepto no esclarecido, sin embargo, loable en cuanto que pretende dotar de universalidad y consenso al programa de trabajo que será el eje de la administración.

No obstante, debemos considerar que efectivamente, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad constitucional de encabezar la administración pública federal, lo cual tiene una correspondencia lógica para formular planes y proyectos en que hagan eficaz a un gobierno.

Por otro lado, los enfoques modernos para administrar las naciones y conseguir desarrollo, no sólo deben partir de estudios parciales de uno de los poderes, sino que debe tratarse de un ejercicio multidisciplinario que contenga diagnósticos efectivos y coherentes de las realidades de cada uno de los poderes.

En otras palabras, si nos preciamos de tener un régimen democrático, debemos sensibilizarnos de que ello no sólo tiene significación electoral, sino que habrá de concebirse como un proyecto integral de vida o un sistema de garantía de derechos fundamentales. Es por ello, que es vital que en un sistema de planeación democrática participen los Poderes de la Unión a fin de elaborar de manera conjunta un Plan Nacional de Desarrollo que pueda adjetivarse como democrático.

2.2. Política Pública.

De acuerdo con los precursores de la disciplina de la política pública en Estados Unidos, ésta surge para intentar sistematizar la forma:

¿cómo se toman las decisiones de gobierno y para saber si se toman con base en datos, análisis y cálculos racionales, que incrementan la eficacia de la acción decidida, o si en cambio se sustentan en otros criterios. Bajo la premisa de que el conocimiento es fundamental para que las decisiones sean eficaces, la disciplina surge con el objetivo de conocer la manera en que toma forma el proceso de decisión del gobierno y de saber si el conocimiento guía la deliberación decisoria y hasta qué punto. La pregunta que la disciplina quería resolver, en palabras de Laswell, era cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política. Por ende la disciplina tuvo un doble objetivo: **el conocimiento de la PP**, es decir, conocer la manera en la que una política (de salud, educativa, urbana, ambiental, agropecuaria, etc.) ha evolucionado en el tiempo, cuáles son los factores que explica, porqué se ha desarrollado con esos objetivos, instrumentos y actores y a qué factores se deben los cambios que para bien o para mal ha experimentado a lo largo de los años, y **el conocimiento en la PP**, es decir, emplear los métodos y resultados del conocimiento en la elaboración de las políticas, hacer que incidan o influyan en la decisión con el fin de sustentar o mejorar su corrección y eficacia. Ambos objetivos se enlazan y tienen como propósito final fomentar y asegurar la calidad informativa y analítica de la decisión de la PP y, en consecuencia, mejorar la capacidad directiva del gobierno.⁸⁷

Asimismo, de acuerdo con el jurista Luis F. Aguilar, la *disciplina de las ciencias políticas de la democracia o disciplina de la política pública*:

da por segura la validez institucional de las decisiones del gobernante, en tanto se enmarca en los valores políticos del Estado de derecho y del régimen democrático, pero no así su validez científica o técnica.⁸⁸

⁸⁷ AGUILAR, Villanueva Luis F., *Política Pública, Biblioteca Básica de Administración Pública DF*, Tomo I, Siglo XXI Editores, México, 2011, pp. 19 y 20.

⁸⁸ *Ibidem.*, p. 21.

Y es por ello que concibe a dicha disciplina como:

“un conjunto interdisciplinario de ciencias a las que les importa que el gobierno democrático incorpore métodos, teoremas y tecnologías en sus decisiones para estar en condiciones de resolver los problemas sociales y generar bienestar a sus ciudadanos sin excepción. Al momento de gobernar importan las ciencias y tecnologías que habilitan que el gobierno democrático tenga eficacia directiva y no solo las instituciones democráticas. Ciencias y no solo instituciones, conocimiento y no solo leyes.”⁸⁹

Las políticas principales constituyen declaraciones que orientan o encausan la toma de decisiones. La génesis de una política pública implica el reconocimiento del problema.⁹⁰

La razón de esta afirmación se encuentra en la propia definición de lo que son las políticas públicas, las cuales

“Corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, y son un factor común de la política y de las decisiones de gobierno y de la oposición. Son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.”⁹¹

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ En la Conferencia que impartió Luis F. Aguilar en el XII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana que se celebró del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007, señaló que: “La cuestión sobre la capacidad/eficacia de los gobiernos se explica en gran medida porque el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes, alcances en asuntos centrales de interés general, a consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que ocurrido al cambio de siglo y están en curso, y sobre cuya orientación y dinámica el gobierno no tiene control total ni determinante.”

⁹¹ LAHERA, O, Eugenio, *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma en América Latina. Similitudes y diversidades*, CEPAL/Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Francia (FRA/02/073), Santiago de Chile. Organización de las Naciones Unidas, 2004.

O bien, parafraseando a Aguilar la política pública es parte de la acción pública de gobierno y puede describirse como:

- Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema;
- Un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía;
- Un conjunto de acciones a emprender que ha sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas;
- Un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles);
- Un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.⁹²

Para dicho autor la política pública tiene como principales características las siguientes:

1. Su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos;
2. La participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política;

⁹² AGUILAR, Villanueva Luis F., *op. cit.*, p. 29.

3. La decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad;
4. La implementación y evaluación de la política por personal de administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales.⁹³

A partir de lo anterior, Aguilar propone:

Lo específico y peculiar de la PP consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. La estructura estable de sus acciones durante un cierto tiempo es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos PP.⁹⁴

En México, surge el interés por la disciplina hacia la década de los años 80, cuando se agotó el modelo de gobierno en el que el Estado ejercía un poder autoritario basado en el proteccionismo, el centralismo, laxitud legal, corporativismo y populismo, etc.

En este mismo tenor, Eugene Bardach, en su obra, presenta ocho pasos para el análisis de las políticas públicas, entre lo que podemos destacar, a manera de resumen, el proceso de construcción de una política pública:

- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.

⁹³ *Ídem.*

⁹⁴ *Ídem.*

El problema es una razón para hacer todo el trabajo y da sentido de dirección para obtener evidencias de información. Al plantear el problema, es recomendable delimitarlo de tal manera que pueda ser investigado en sus variables específicas, que permiten localizar problemas significativos del entorno que pueden referirse a situaciones no sólo del pasado, sino que tiendan a prevenir el futuro inmediato.

- OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN.

Una vez planteado el problema, con sus variables, categorías e indicadores, se lleva a cabo la recopilación de datos, resultando esencial economizar en estas actividades. La clave es tratar de obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en conocimientos que a su vez pueda convertirse en información que tenga que ver con el problema definido.

- CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS.

A partir de los datos obtenidos, un análisis estadístico ya sea descriptivo o inferencial según el caso, junto con un enfoque intuitivo y cualitativo, ha de conducir a la construcción de alternativas de solución al problema, para lo que es recomendable iniciar con una visión general para en etapas siguientes ir delimitando. En una primera aproximación al problema, se incluye la alternativa, a manera de hipótesis de nulidad, de no emprender ninguna acción; dejar que las tendencias sigan su curso, para después ir refinándola hipótesis y precisar proposiciones específicas.

- SELECCIÓN DE CRITERIOS.

Una vez propuestas las alternativas de solución del problema o cursos de acción específicos, se propone la selección de criterios que servirán de base para la elección de la alternativa a aplicar. Para el argumento de cualquier política es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa. La primera es todo lo referente a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias, mientras que la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor. El criterio más importante es que el resultado

proyectado resuelva el problema de política en un grado aceptable. Un criterio puede ser el de eficiencia, que puede referirse a la utilidad desde la perspectiva que tienen los ciudadanos de su propio bienestar. Otro criterio es el de equidad, igualdad, justicia, libertad, etc.

- PROYECCIÓN DE LOS RESULTADOS.

Una vez aplicados los criterios a las alternativas, se seleccionan las que se consideren más factibles. La aplicación de dichas alternativas o nuevas políticas, se constituyen en un proyecto para ser aplicado en la resolución, modificación o transformación de las condiciones en las que se inició el análisis. Este es el paso más difícil porque implica la resolución y la decisión con visos de futuro. Elaborar una política impone una carga moral, ya que afecta a gente, por lo que es recomendable tomar las precauciones necesarias y considerar los márgenes de aleatoriedad. La proyección depende de la comprensión de las relaciones causa . efecto.

- CONFRONTACIÓN DE COSTOS Y BENEFICIOS.

Por lo general, desde que se inicia la proyección se tienen que confrontar costos y beneficios de los resultados asociados a distintas opciones de política para satisfacer al cliente o al público. La transacción más común se da entre dinero y un bien o servicio que recibe alguna proporción de la población.

- ¡DECIDA!

En este paso se verifica cuán bien se ha realizado el trabajo hasta este momento. Ya se seleccionaron las políticas y se cuenta con un proyecto para aplicarlas, por lo que aun cuando no se sea el directamente responsable de la toma de decisión, en este punto se pretende que sí se tiene la responsabilidad de decidir qué hacer para desarrollar el proyecto, del cual, el analista debe estar convencido.

- CUENTE SU HISTORIA.

Después de redefinir el problema reconceptualizar las alternativas, reconsiderarlos criterios, reevaluar las proyecciones, hay que difundir los resultados del análisis, con la suposición de que existe la posibilidad de que alguien quiera basar una decisión real o una propuesta de política en dicho análisis. En este momento, se debe ser capaz de contar la historia básica en términos sencillos y realistas como para que ese cualquiera sea capaz de seguir adelante con la tarea.⁹⁵

Por otro lado, la disciplina de la política pública tiene como marco para su aparición en nuestro país, la situación de inconformidad que generó la crisis económica nacional que inició en 1982, y vino a fortalecer la nueva visión que surgió tras la crisis político financiera que exigía un régimen de gobierno más democrático, en tanto que:

La categoría de lo público introdujo un incómodo ruido cultural y político, en tanto no puede ser de ningún modo sinónimo de lo nacional ni de lo popular, particularmente si estas nociones sofocan o afectan el valor del mundo privado y son utilizadas como soporte de justificación de autoritarismo y totalitarismo. Asimismo, la propuesta del gobierno por políticas cuestionó al gobierno por planes, que paradójicamente había reaparecido en el país en los ochenta y se había convertido en norma constitucional.⁹⁶

Un plan proporciona un enfoque racional para objetivos seleccionados de antemano, ya que abarca cualquier curso de acción futura incorporando planes diversos que pueden clasificarse jerárquicamente, atendiendo a su mayor importancia en propósito o misión, objetivo, estrategias, políticas principales o secundarias, procedimientos, reglas, programas principales o secundarios y de apoyo y presupuesto.

⁹⁵ BARDACH, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Porrúa, 1998, pp. 13-90.

⁹⁶ AGUILAR, Villanueva Luis F., *op. cit.* p.16.

Para coadyuvar en el mejoramiento de la prestación del servicio público de administración e impartición de justicia, es necesario que las instituciones que participan directamente en este sector, sumen sus esfuerzos para trabajar en la elaboración de un Plan de Justicia Nacional⁹⁷ que se ajuste a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo ya que, desafortunadamente, la exclusiva intervención del Poder Ejecutivo en la elaboración de este último— establecida por defecto constitucional— nos ha llevado a dirigir el rumbo de la justicia bajo la perspectiva unidireccional de la mirada del Poder Ejecutivo, desaprovechando la experiencia y pericia del Poder que tiene a su cargo el deber de impartir justicia.

No pasa inadvertido que, de acuerdo con la Ley de Planeación, sólo se puede denominar Plan al nacional de desarrollo, reserva que busca diferenciarlo de los planes parciales o específicos, pero la importancia y necesidad de crear un plan de esta naturaleza en materia de justicia es fundamental.

A nivel federal y local no existe una definición clara y certera de cuál es el rumbo que debe seguir la justicia nacional, hacia dónde se dirige, ni cuáles son los medios con los que se habría de arribar a la meta que se señale.

⁹⁷ En este sentido, vale la pena enfatizar que un plan debe estar orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia. [ó] Si se quiere sostener en el país el concepto de plan, por razones de prescripción constitucional más que de consistencia intelectual y viabilidad práctica, entonces puede entenderse y diseñarse el plan como el conjunto integrado y coherente de políticas públicas específicas, sectoriales, así como las políticas públicas han de ser entendidas como el conjunto integrado y coherente de programas y proyectos particulares.+ AGUILAR, Villanueva Luis F., *op. cit.*, p. 31.

El acceso a la justicia es una de las demandas más sentidas de la población; así ha quedado de manifiesto en el informe que, con motivo del cumplimiento del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad rindió la organización no gubernamental *México Unido Contra la Delincuencia A.C.*,⁹⁸ en materia de seguridad y justicia.

La problemática radica en asegurar este acceso y brindar certeza jurídica en sociedades cada vez más heterogéneas y complejas, el reto representa un doble desafío para los poderes judiciales: Por un lado, dar respuesta a cargas crecientes de trabajo, y por otro, diferenciar y especializar su acción en función de los grupos sociales que acuden a ella y que presentan problemas específicos generados por la propia globalización.

⁹⁸ A un año de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL), México Unido Contra la delincuencia A.C. (MUCD) lamenta el escaso cumplimiento de los 60 puntos que corresponden a los tres Poderes de la Unión y las autoridades estatales. Entre los principales resultados obtenidos destaca que sólo 7 objetivos fueron cumplidos al 100%, mientras que 4 no muestran avance alguno. Estos últimos corresponden a los municipios, a los cuales desde su origen se marginó en la concepción del Acuerdo. Las dependencias del Gobierno Federal tuvieron una calificación de 5. El poder Legislativo Federal de 7. El Judicial Federal de 7.5. Los Gobiernos de los Estados apenas alcanzaron 3 puntos. Los municipios reportan una calificación de apenas 0.9 en el avance de cumplimiento. Es claro que a un año de la firma del Acuerdo los resultados no son satisfactorios, sino reprobatorios. Apenas se obtuvo una calificación global de 4.8.

MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA A.C. (MUCD), Comunicados de Prensa, Evaluación 1er Aniversario del ANSJL 18 de agosto de 2009, México, D.F., a 18 de agosto de 2009.

Disponible en Internet:

<http://www.mucd.org.mx/Evaluaci%F3n-1er-Aniversario-del-ANSJL-18-de-agosto-de-2009-n81.html>.

Capítulo 3

La impartición de justicia por parte de Tribunales Administrativos y diversas autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo.

3.1. Metodología de estudio.

Una parte central de la hipótesis a dilucidar en la presente investigación radica en evidenciar que la dispersión de la justicia administrativa, agraria, laboral y de los órganos del Ejecutivo Federal con funciones materialmente jurisdiccionales perjudican al sistema de impartición de justicia en México, atento que generan incertidumbre jurídica, lo cual impacta en el desarrollo del país; pues necesariamente, la justicia en México debe caminar por un solo rumbo, reconociendo características y especificidades históricas y de grupo. Pero no por ello descuidar una homogeneidad de criterios que, al final del día, impacten favorablemente al ciudadano inserto en una sociedad multicultural que requiere de parámetros internacionales de desarrollo óptimos, para garantizar a las próximas generaciones un futuro mejor.

En este tenor, en el presente capítulo se analizarán los órganos jurisdiccionales administrativos, agrarios, laborales y los órganos del Poder Ejecutivo con funciones materialmente jurisdiccionales, a partir de tres ejes principales de estudio para una mayor comprensión del tema:

- a) Antecedentes históricos.*
- b) Naturaleza jurídica y situación actual.*
- c) Propuesta de reforma o de unificación a la justicia federal.*

Aquí es necesario precisar que el posicionamiento en torno de los Tribunales Militares, que también son federales y están bajo la órbita del Ejecutivo Federal, lo haré en la parte final del presente capítulo, por la conclusión a que llego en su análisis.

El problema se puede desdoblar para su correcto tratamiento en los ejes expuestos, habida cuenta que es menester referir los antecedentes históricos sobre la creación de la figura jurídica y diseño institucional, confrontándola con la situación que en la actualidad está presente en esos órganos, a fin de explicitar las razones jurídicas, políticas y económicas del porqué es necesario incorporar tales jurisdicciones al Poder Judicial Federal o a los Poderes Judiciales locales en su caso.

Además de la consulta histórica como el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917 y el Diario Oficial de la Federación, también se ocuparon métodos empíricos para medir la eficiencia y eficacia de tales órganos ante los usuarios de sus servicios.

En ese sentido, el Poder Judicial Federal debe asumir su papel en una democracia constitucional como la que existe en nuestro país y articular ideas, objetivos y metas comunes con los actores de otros Poderes y órganos jurisdiccionales locales en la consecución de este objetivo común: *Hacer frente a los retos que la globalización, a través de una política judicial articulada, cuya función radique en propiciar la unificación de la justicia federal y en vía de consecuencia de los poderes judiciales locales, en materias cuyo conocimiento el día de hoy, no está*

*justificado que se encuentren fuera de la órbita del poder constitucionalmente diseñado para tal efecto, atento a la complejidad y lentitud del propio sistema de administración de justicia, que en algunos de estos órganos que analizaremos, se encuentra colapsado ante la demanda e insatisfacción de los usuarios, lo que en clave jurídica significa la violación de derechos fundamentales y en clave económica, la falta de certeza y oportunidades de desarrollo para el país, más aún por la geografía económica con la que cuenta México, es necesario tener este tipo de insumos que coadyuven al desarrollo sustentable.*⁹⁹

En capítulos precedentes, se mencionó que el Poder Judicial es un órgano del Estado, entendido también como una unidad de juzgamiento, pero al referenciar la idea de Poder, debemos tener presentes dos conceptos:

- a) La división de Poderes y su evolución del sistema clásico.*
- b) El control del poder. La pregunta sobre ¿quién controla al controlador? y ¿cuál es el mejor esquema para llevar a cabo dicha tarea?*

La pluralidad de poderes constituye una verdad formal. Es un esquema que permite para efectos de organización, diferenciar las partes de un todo como si cada una fuera una entidad independiente. De esa manera, se han alcanzado varios efectos prácticos: Se introducen en el

⁹⁹ Véanse los resultados del INEGI en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE), Cuadro 6.4, Percepción del Desempeño. Disponible en Internet : www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/default.aspx

engranaje del poder elementos de equilibrio y se hace aceptable la idea del poder para sus destinatarios.

Diego Valadés asegura que:

Contra lo que se piensa, los procesos institucionales que se conocen como separación de poderes no se basan en la disminución de los efectos del poder, sino en su potenciación. La teoría newtoniana de los equilibrios inspiró el inteligente esquema de la separación de poderes. Uno de los efectos de esa relación es que los balances y contrapesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes. En esa medida, y pensando en un sistema de equilibrios lo más cercano posible a lo ideal, tantas más atribuciones como se confieran a un órgano que ejerce funciones de poder, tantas más las que de manera agregada se irán incorporando progresivamente a otros órganos.¹⁰⁰

A dicho proceso de agregación, se adiciona el ensanchamiento de funciones propias del Estado de bienestar. Una de las sutiles formas de magnificar las esferas del poder fue introducir un conjunto de funciones relacionadas con el bienestar y la justicia social. En México el tema fue llevado a la Constitución de 1917, como producto de una lucha contra el poder; en Alemania, como resultado de la lucha por el poder, Weimar, 1919.

De igual forma, para el autor en cita:

¹⁰⁰ VALADÉS, Diego, *El Control del Poder*, 3ª. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 2006, p. 1.

En un sistema constitucional y democrático el poder debe estar: distribuido, regulado, limitado, accesible, predecible, eficaz, controlado.¹⁰¹

Por tanto, continuaré el análisis mencionado a fin de establecer que la dispersión de la facultad jurisdiccional, no abona en el control del poder y el equilibrio de fuerzas del propio sistema político; ya que las llamadas jurisdicciones retenidas y la intromisión del Ejecutivo Federal en cuestiones judiciales, genera cotos de poder y prácticas clientelares que distan mucho de regímenes democráticos y estándares de desarrollo sustentable.

En cuanto a la unidad de jurisdicción, como premisa básica del desarrollo, *Niklas Luhman* comenta que:

Los tribunales son el centro del sistema jurídico, no porque sean más importantes que la periferia constituida por la legislación y los contratos, sino porque albergan la decisión jurídica, **es decir los tribunales transforman decisiones políticas en decisiones jurídicas.**¹⁰²

En función de lo anterior, es preciso entonces considerar si las razones históricas que se diseñaron para tratar una problemática concreta cumplen al día de hoy su función, dado que además de las múltiples reformas que encontramos en el mar jurídico, también muchas de ellas han conservado, en la vía de los hechos, una dependencia fáctica con los Ejecutivos en turno, lo que trastoca el equilibrio constitucional republicano supeditando el Derecho a la política y, por supuesto, impactando negativamente en el desarrollo como Nación.

¹⁰¹ VALADÉS, Diego, *Ibidem.*, p. 9.

¹⁰² LUHMANN, Niklas, en FIX, Fierro Héctor, *Poder Judicial en Transiciones y diseños institucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, p.169.

3.2. Antecedentes históricos: *La Secretaría de Justicia.*

Bajo estas consideraciones, revisemos la historia mexicana sobre la forma de organizar el aparato de justicia y por ende, la forma en que se configuró el Poder Judicial dentro del sistema político mexicano, tan peculiar y cambiante durante los siglos XIX y XX.

Así, es necesario analizar un breve recuento histórico de la configuración del sistema de justicia en México, en particular, con la creación y extinción de la Secretaría de Justicia, y ahí encontraremos, en parte las razones por las cuales no existe una adecuada planeación en el tema de la justicia en México y sí una dispersión de facultades y órganos que generan incertidumbre jurídica y merman el crecimiento económico del país.¹⁰³

En este aspecto, Omar Guerrero formula una síntesis de la denominada Secretaría de Justicia y su evolución política y legislativa al calor de las tempestades sociales y políticas del paradigmático siglo XIX mexicano:

Í Creación, evolución y funciones de la secretaría de justicia.

Nacimiento en 1821. La Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos nació el 8 de noviembre de 1821, con el objeto de atender los ramos de justicia y patronato, además del cuidado del ejercicio de la medicina y la administración del personal del palacio imperial.

¹⁰³ Tradición o costumbre jurídica que hoy día se sigue padeciendo en México con una política de dispersión de órganos con facultades materialmente jurisdiccionales. Nota del Autor.

Reforma de 1835. En enero de 1835, se reformó esta Secretaría y pasó a ser Secretaría del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, entre algunas de sus funciones fue el cuidado de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, Tribunales y Juzgados de la Federación, del Distrito Federal y territorios, y que sus sentencias sean ejecutadas.

Razones de su extinción y de su nueva implementación. La primera extinción fue por el abandono del régimen federal a favor del centralismo en 1836, subsumiendo sus funciones en el ministerio del interior.

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana, de 1843, se estableció que los negocios del gobierno se desarrollarían en cuatro ministerios: Relaciones Exteriores; Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda, Guerra y Marina, como es evidente se desfiguró su propósito.

La Constitución de 1857. El rechazo de la Constitución de 1857 por las fuerzas conservadoras hundió a México en una de sus más grandes divisiones y dio pie a la Guerra de los tres años, el Poder Ejecutivo Provisional organizó la administración pública en 1863, mediante las secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Fomento, Colonización; industria y Comercio; Guerra y Hacienda; Justicia, Negocios Eclesiásticos e instrucción pública.

La Secretaría de Justicia bajo el gobierno usurpador. La Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública recuperó el ramo eclesiástico y quedó responsabilizada, entre otros, del ramo de justicia. Durante el imperio, a partir del Estatuto Provisional, se contempló el Ministerio de Justicia y se organizó la administración imperial en ramas de legislación civil, criminal y mercantil; proyectos de codificación y organización judicial y ministerio público.

Reorganización de la administración pública en 1891. En este año, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública tuvo a su cargo: las relaciones con la Suprema

Corte; tribunales de circuito y juzgados de distrito; expropiaciones; indultos y conmutaciones; relaciones con tribunales y juzgados del Distrito Federal y territorios; ministerio público; notarios y agentes de negocios; estadística criminal.

La Secretaría de Justicia en 1905, existió la partición de la Secretaría de Instrucción Pública y la de Justicia, ésta conservó la organización de 1891.

Revolución y la Secretaría de Justicia. El 14 de abril de 1917 se decretó una organización provisional de la administración pública: se suprimieron la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, que fueron suplidas por la Secretaría de Estado. La Secretaría de Justicia se reemplazó por el Departamento de Justicia, cuyas funciones fueron perseguir ante tribunales federales a los responsables de delitos o faltas del orden federal, ejercitando la acción penal; relaciones con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Extinción de la Secretaría de Justicia en 1917. Para el autor en cita, las causas de su desaparición no son del todo claras, el artículo 1º. Transitorio de la citada Ley de Secretarías de abril de 1917, dispuso que: ~~M~~Mientras se dicta por el Congreso de la Unión, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Departamento Judicial quedará encargado de las funciones meramente administrativas¹⁰⁴ el secretario de justicia mandará entregar al Procurador General de la República el archivo, edificio, muebles y útiles de la misma secretaría.¹⁰⁴

En suma queda de manifiesto que, históricamente, el ramo de la justicia siempre ha tenido problemas organizacionales, los cuales de manera invariable impactan en el ciudadano, en la impartición y administración de justicia pronta, gratuita y expedita y, por supuesto, en el desarrollo de un país.

¹⁰⁴ GUERRERO, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996, p. 51 y ss.

La política que se siguió durante el México independiente, los imperios y la Revolución fue muy coyuntural, no existió una especialización y se corrobora lo que se mencionó líneas arriba respecto a la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre la impartición de Justicia.

Lo expuesto, significa que en la historia reciente de nuestro país no ha existido un modelo de organización judicial que responda a los dictados de una planeación ni, mucho menos, a políticas públicas judiciales concretas.

Ciertamente, los diversos documentos jurídico-políticos que han regido nuestra Nación, han dispuesto formas de organización basadas en una delimitación de competencias entre un orden federal y otro local o estatal, pero dicho modelo organizacional no sólo no es suficiente para hacer frente a los retos contemporáneos, sino que requiere de una transformación para conseguir un desarrollo sustentable.

En consideración propia, para que se pueda generar desarrollo en el país se necesita como *conditio sine qua non*, un sistema judicial, eficaz, eficiente y no redundante; y un Poder Judicial independiente, imparcial y profesional, para lo cual se deben instrumentar una serie de políticas públicas que impacten de manera favorable y coordinada entre los Poderes de la Unión, con el objetivo común de impartir justicia como valor primario para la generación del desarrollo.

Para ello, es imposible la coexistencia de una pluralidad de órganos o tribunales administrativos también llamados de naturaleza ~~autónoma~~ que

en el plano fáctico, dependen del Poder Ejecutivo y que merman la articulación de un Poder Judicial moderno y eficiente que haga frente a los retos del desarrollo económico y social del país.

Bajo esta misma línea de pensamiento, mientras existan *tribunales agrarios, laborales, administrativos* con una naturaleza administrativa y jurisdiccional a la vez y, en tanto el Ejecutivo no abandone facultades que desde el punto de vista constitucional no le corresponden, en México seguiremos con una mezcla de órganos administrativos y jurisdiccionales, lo cual es contrario a principios constitucionales como la independencia, imparcialidad y certeza, que debe revestir cualquier órgano judicial.

En ese sentido como se demostrará, este tipo de tribunales y, en particular los laborales funcionan en contra de recomendaciones internacionales como las de la Organización Internacional del Trabajo que propugna desde años atrás por una judicatura especializada e independiente en la materia.

3.2.1. Configuración del Poder Judicial de la Federación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

A efecto de tener una noción precisa de lo que consideró el Congreso Constituyente de 1917 al diseñar al Poder Judicial Federal y establecer una interpretación auténtica al modelo pretendido a través de una fuente histórica por excelencia para estos fines, acudiremos al *Diario de Debates de 1917*.

En dicho documento se aprecia, que de manera literal Don Venustiano Carranza afirmó:

“Otras reformas sobre cuya importancia y trascendencia quiero señores diputados llamar vuestra atención, es la que tiende a asegurar la completa independencia del Poder Judicial de la Federación el Gobierno emanado de la Federación está realizando el programa programado en heroica Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, supuesto que uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tribunales independientes que hagan efectivas las Garantías Individuales, contra los atentados y excesos del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles.”¹⁰⁵

De la lectura del citado documento, se observa que Carranza hizo hincapié en la debilidad del Poder Judicial a lo largo de la Revolución, así como durante el Porfiriato.

En esencia, Carranza propuso al Constituyente Originario en el tema de la configuración del Poder Judicial Federal:

1. Amparo de legalidad.
2. Designación de 9 Ministros con título de Abogado.
3. Audiencias Públicas.
4. Nombramiento de los Ministros por las Cámaras de Diputados y Senadores.
5. Facultades de indagación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación en conflictos de trascendencia política y social.
6. Regulación del Amparo Indirecto y Amparo Directo así como la reparación constitucional.”¹⁰⁶

¹⁰⁵ MARVAN, Ignacio, Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 . 1917, SCJN, Tomo II, México, 2006, pp. 15 y ss.

¹⁰⁶ *Ídem.*

Para efectos de la investigación, conviene acudir al Diario de Debates del Congreso Constituyente, particularmente, sobre las sesiones que se llevaron a cabo durante el 17 al 21 de enero de 1917, en el Teatro de la República de la Ciudad de Querétaro. Ahí se discutió y aprobó la estructura del Poder Judicial de la Federación, con el fin de verificar si tal órgano jurisdiccional fue diseñado de origen, para resolver materias como la agraria, laboral, administrativa y si esto fue así, en qué términos, o si por lo contrario, la voluntad del Constituyente, atendiendo a especificaciones técnicas y razones históricas decidió que éstas se encontrarán reguladas bajo alguna otra modalidad o artículo, en cuyo caso, entonces la discusión será analizar la eficacia y eficiencia de ese sistema.

Claro está que previo al análisis de esa eficiencia, es necesario estudiar si tal sistema de separación de facultades *judiciales*, *particularmente la agraria, laboral* y las funciones del Ejecutivo, resultaron eficientes en su momento y si dicho modelo obedece a las tendencias contemporáneas que conlleva el desarrollo sustentable, todo ello bajo la premisa del control del poder, para tutelar la justicia.

Por ende, del análisis del Diario de Debates de dichas sesiones, se da cuenta que los Constituyentes dieron lectura al proyecto presentado por Carranza y lo discutieron en lo general, aprobándolo con breves modificaciones de forma.

En cuanto a la estructura y organización, el proyecto aprobado es omiso en determinar el tipo de materia sobre la que habrá de juzgar dicho

Poder, lo cual es obvio, pues una Constitución debe contener directrices generales¹⁰⁷, y es menester hacer una interpretación funcional de dicho texto constitucional, pues las grandes decisiones constitucionales en las que tiene campo y expresión un Poder Judicial como el diseñado en 1917, deben interpretarse a la luz de lo que la doctrina denomina cláusulas de intangibilidad¹⁰⁸ o decisiones fundamentales:

1. República Federal.
2. **División de Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.**
3. Separación Iglesia Estado.
4. Catálogo de Garantías Individuales, hoy derechos fundamentales.
5. Procedimiento de Reforma.
6. Forma de Gobierno democrático.
7. Federalismo y Municipio.
8. **Derecho social: agrario y laboral.**

En ese sentido, es evidente que será necesario acudir a la interpretación auténtica del texto constitucional aprobado por el Constituyente Originario, a efecto de analizar nuestra problemática.

Es importante mencionar que la facultad expresa con la que se dotó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de sus funciones sustantivas, fueron también administrativas, dentro de las cuales podemos citar el cambio de residencia de los juzgados de distrito y tribunales de

¹⁰⁷ Los teóricos contemporáneos del constitucionalismo así lo consideran, por ejemplo, véase: GUASTINI, Ricardo, *Teoría e Ideología de la Interpretación constitucional*, 2ª. edición, Minitrota e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Madrid, 2010.

¹⁰⁸ MADRAZO, Cuellar Jorge, "Comentarios al artículo 135", en: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, UNAM., México, 1985.*, p. 339.

circuito, así como la práctica de visitas de inspección por parte de los Ministros a los juzgadores para evaluar su conducta y desempeño.

3.3. Análisis de la justicia administrativa en México.

Por cuestión de método, me enfocaré al examen de órganos materialmente administrativos, con funciones jurisdiccionales en México: se trata por consiguiente de analizar los *casos agrario, laboral, fiscal y los procedimientos de propiedad industrial a fin de evidenciar la poca funcionalidad del sistema así planteado*, y con ello, a través de una serie de propuestas, plantear su incorporación al Poder Judicial de la Federación o de los Poderes Judiciales Locales, en su caso.

3.3.1. Justicia agraria.

En la configuración del derecho agrario mexicano debemos recordar algunos aspectos que son de vital importancia para comprender las aspiraciones de clase, su filosofía en la Constitución de 1917, y por supuesto, la forma de resolver este conflicto que acompaña a México desde épocas ancestrales.

En primer término, comencemos con la aspiración del Constituyente en el tema de la justicia agraria:

El Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 expresó formal y claramente su deseo de luchar por llegar a obtener tribunales agrarios, con una estructura diferente a los hasta entonces existentes, que fuera si no especial, sí especializado en el tratamiento de los problemas

campesinos por los cuales luchaban refiriéndose expresamente a la restitución de tierras.¹⁰⁹

Por otro lado, el Decreto del 6 de enero de 1915 creó la autoridad de los Gobernadores de los Estados, Jefes Militares, Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y Comités Ejecutivos; a partir del Decreto del 19 de septiembre de 1916¹¹⁰, que reformó la del 6 de enero de 1915, **el Presidente de la República fue señalado como máxima Autoridad Agraria, facultándosele para otorgar los títulos definitivos de la reconocida posesión o dotación a los pueblos necesitados.**

La cuestión agraria en México es una de las más discutidas. El Constituyente de 1917 le otorgó una centralidad fuera de toda duda, por tratarse de un problema muy añejo y que atravesó importantes periodos de la historia.

Diego Valadés afirma:

El problema agrario en México data desde la época virreinal, como consecuencia de los repartimientos, encomiendas, mercedes reales y despojo de la tierra de los indios, que produjeron la concentración de la tierra en unas cuantas manos.¹¹¹

Las decisiones fundamentales que tomó la Constitución de 1917 con base en la experiencia histórica del porfirismo e incluso de una buena parte del siglo XIX, fueron la de proscribir el latifundio, por un lado, y ordenar el reparto agrario, por otro. Pero esas medidas, comprensibles y razonables

¹⁰⁹ CHAVÉZ, Padrón Martha, *El Derecho Agrario en México*, Porrúa, México, 1989, p. 27.

¹¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 28-IX-1916.

¹¹¹ VALADÉS, Diego, *Comentario al artículo 27*, en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 19ª. ed., Porrúa . UNAM, México, 2006, t. I, p.532.

en su tiempo, generaron dos consecuencias indeseadas de las que nos advierte el autor en cita:

La existencia del minifundio improductivo, falta de certeza en la tenencia de la tierra, nueva amortización de la tierra y rentismo de parcelas.¹¹²

3.3.1.1. Antecedentes históricos.

Los más antiguos datos del Derecho Agrario en México se encuentran en la época pre colonial. Desde entonces se ha buscado la mejor forma de hacer productiva la tierra, y de distinguir las instituciones agrarias, por ejemplo las de los aztecas; por medio de ellas se puede apreciar claramente la proyección de su estructura social, ésta se formaba de nobles; sacerdotes, el ejército; el pueblo (en el que había agricultores); comerciantes, artesanos y esclavos.

Las guerras fueron fuente de ingreso territorial para los aztecas; así es como se apoderaban de las tierras, y las repartían entre los más altos rangos.

La denominación que se le dio a la propiedad agraria entre los Aztecas fue la siguiente:

1. **Í Tlatocalli.** Ésta era la propiedad del monarca.
2. **Pillali.** Tierras de los principales nobles.
3. **Altepetlalli.** Tierras propiedad del barrio.
4. **Calpulli.** Tierras que se les repartieron a cada jefe de familia, para que las cultivaran y sostuvieran.

¹¹² *Ibidem*, p. 535.

5. **Miltchimalli.** *Con éstas tierras se sostenían al ejército.*
6. **Teotlalpan.** *Eran las tierras de los dioses, el producto se destinaba al mantenimiento de los gastos que originaba el culto+¹¹³*

Al consumarse la caída de *Tenochtitlán*, la Corona Española adoptó diversas medidas tendientes a organizar la vida política, económica y social de ese nuevo y enorme territorio.

Al efecto, el Consejo Real de las Indias emitió diversas disposiciones para promover el mejoramiento espiritual y material de los indios; sin embargo, de manera paralela también autorizó la creación de otras instituciones, por ejemplo la encomienda, cuyo propósito era modificar las costumbres de los naturales y obtener tributos y tierras. En la época colonial los españoles probaron varias formas para hacer del campo un eje económico y productivo: la encomienda como ya se mencionó, las composiciones, los mayorazgos y la hacienda principalmente.

La encomienda fue un premio que se concedía a la mayoría de los soldados que vinieron con Cortés. Este consistía en el derecho de explotar directamente el trabajo de los indios encomendados, en especial mediante la recaudación de tributos.

La Conquista representó un cambio rápido, dramático y en la mayoría de los casos violento de las formas de vida de más de un centenar de grupos étnicos distintos. A la privación del principal medio de vida, la tierra, se debe agregar la introducción de nuevos cultivos y de la ganadería, la sustitución de las antiguas deidades y fiestas, así como la pérdida de sus formas de vida y gobierno tradicionales.

¹¹³ MENDIETA, y Núñez Lucio, *Introducción al estudio del derecho Agrario* 2ª edición, Porrúa, México, 1966,p. 17.

Existieron en la Nueva España muchos tipos de tierras, pero claramente se puede apreciar que la propiedad agraria se clasificó en tres grupos:

- ~La propiedad privada de los españoles,
- ~La propiedad de los pueblos indios y
- ~La propiedad eclesiástica.

En síntesis, la visión general de la justicia agraria revela que los conflictos de esta materia fueron en un inicio entre conquistadores y conquistados y como jueces las instancias de la Corona Española o luego entre criollos y españoles peninsulares frente a grupos indígenas. Más adelante las grandes haciendas y los ejidos. En la post revolución los conflictos se recrudecieron entre terratenientes y pueblos, ejidos y comunidades. El conflicto se agudizó después entre pequeños propietarios y ejidos y comunidades.

Con todo ello, los problemas no terminaron ahí, ya que las disputas por la tierra continuaron entre los ejidos y las comunidades.

Hoy día, continúan los conflictos entre sujetos colectivos contra los ejidatarios y comuneros, y peor aún los conflictos agrarios son hoy entre ejidatarios y sus sucesores y entre éstos.

Tal es en síntesis una historia de lucha por la tierra, sin advertir que la tierra no crece, pero la población sí, y en pleno siglo XXI, no hemos finiquitado los problemas ancestrales que venimos relatando. Situación en la que mucho tiene que ver la dispersión de la justicia y la gran cantidad de juicios de amparo que se procesan a nivel nacional.

Por otro lado, puede considerarse que la génesis de nuestra justicia agraria la encontramos en la Ley del 6 de enero de 1915, decreto que fue expedido por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo y Jefe de la Revolución; en su artículo 9º se determina, por primera vez, que **la competencia especial agraria se ejerza por órgano administrativo de carácter federal y en manos del Poder Ejecutivo** correspondiente, al establecer:

La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda, el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.¹¹⁴

Mucho antes de 1992 en México ya se hablaba de instituir Tribunales Agrarios o especializados en materia agraria, para resolver los conflictos planteados por quienes se consideraran tener derecho a las tierras entregadas a los pueblos o ciudadanos, por las fuerzas revolucionarias.

El citado Plan de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata, fue el antecedente remoto de nuestra justicia agraria al consignar que ésta se impartiera por tribunales especiales que se establecieran al triunfo de la Revolución Mexicana.

Sin embargo, en sus inicios la Constitución de 1917, que materializó las aspiraciones de justicia social del pueblo mexicano, encomendó la

¹¹⁴ CARMONA Dávila Doralicia, *Memoria Política de México*, 1915 Ley que declara nulas todas la enajenaciones de la tierra. Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. ISBN 970-95193, Disponible en Internet: <http://memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1915NET.html>

impartición de la justicia social agraria, no a tribunales agrarios, sino al Presidente de la República y a diversos órganos administrativos integrantes del Poder Ejecutivo Federal, otorgándole competencia en esta materia como suprema autoridad. Se trató de una justicia administrativa imperfecta, en parte retenida y en parte delegada, impartida por los precitados órganos del Poder Ejecutivo Federal.

Tales acontecimientos generaron el sustento de la reforma constitucional de 1992, la que entre otras cuestiones terminó con el reparto agrario por decreto, no en la realidad. Tal rezago agrario fue por décadas una característica del sistema presidencial mexicano.

En la actualidad, en la materia agraria comprendida en el artículo 27 constitucional, se destacan los siguientes rubros:

1. La creación de la propiedad comunal y ejidal.
2. La prohibición de latifundios.
3. La existencia y extensión de la pequeña propiedad y de la pequeña propiedad ganadera.
- 4. Los órganos encargados de la impartición y procuración de justicia, así como el desarrollo rural.**

De estos temas, existe un particular interés por los órganos que imparten justicia en materia agraria. Una de las características de la reforma de 1992 es que el acceso a esta justicia quedaba asignado a dos instancias solamente:

1. Secretaría de la Reforma Agraria¹¹⁵
2. Tribunales Agrarios (dotados de autonomía y plena jurisdicción) fracción XIX de la Ley Agraria.

Y, por supuesto, dichos tribunales, no formaban una ínsula aislada, sino que en su caso, son sujetos al control legal y constitucional de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.

Para 1992, a pesar de los numerosos cambios en la legislación, tanto en autoridades e instituciones en materia agraria, no se logró avanzar en esta justicia, ya que se generó un gran rezago en los procesos. El artículo 27 Constitucional, marco jurídico de esta justicia, en 58 años se ha modificado en 14 ocasiones, debido a que se considera de gran valor e influencia social en el desarrollo general del país. **La más trascendente es la de 1992, ya que se establecen los tribunales agrarios.**

Por su parte, Miguel Carbonell Sánchez, al comentar el artículo 27 constitucional aduce que:

La reforma de 1992 judicializa la materia agraria al crear tribunales agrarios: Tribunal Superior Agrario y Tribunales Agrarios Unitarios, y **no se incorporan al Poder Judicial Federal como hubiera sido lo correcto**, sino que se les configura como órganos constitucionales autónomos.¹¹⁶
(Resaltado propio)

¹¹⁵ La denominación de la Secretaría de la Reforma Agraria, ahora será **Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. DOF: 02/01/2013 DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Disponible en Internet :http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013

¹¹⁶ CARBONELL, Sánchez Miguel, "Artículo 27", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, UNAM, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Porrúa, México, 2007, p. 244.

Cabe mencionar que los tribunales agrarios, desde el punto de vista formal, son catalogados como órganos constitucionalmente autónomos¹¹⁷, toda vez que el artículo 27, fracción XIX, establece que los tribunales encargados de la impartición de justicia agraria serán autónomos y tendrán plena jurisdicción; se integran por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en sus recesos.

Esta reforma constitucional es la mejor muestra de lo que el Legislador puede hacer mal, por decisiones meramente políticas. Lo que la reforma constitucional creó, como lo veremos adelante, fue un tribunal híbrido; es decir, un órgano administrativo y jurisdiccional para sustituir al Presidente de la República como máxima autoridad agraria.

Recordemos que los procedimientos de dotación de tierras o de reconocimiento de ellas (por citar algunos procedimientos) se regulaban por la ley agraria.

Para Luciano Concheiro:

¶ la propia reforma agraria en México, abarca 77 años, hasta que en 1992, se impuso una contrarreforma que declaró el fin del reparto agrario, la necesidad de dar seguridad a la tenencia de la tierra (por medio de un programa de certificación) y la posibilidad de privatizar la propiedad social de los ejidos. Las dimensiones del reparto agrario en México son muy importantes: 53.9% del

¹¹⁷ Son aquellos que son creados directamente por el texto constitucional (su esfera no está disponible para el legislador ordinario), cuentan con atribuciones constitucionales, llevan a cabo funciones esenciales en el Estado, no se encuentran jerárquicamente adscritos a alguno de los poderes. Nota del autor.

territorio nacional: 101.583.972 has., más de un millón de kilómetros cuadrados son propiedad social.¹¹⁸

Como se evidencia, el Presidente de la República se erigía como máxima autoridad agraria. A partir de la Reforma de 1992, las autoridades administrativas sustancian el procedimiento, pero sólo lo dejan en estado de resolución y se devuelve al Tribunal Superior Agrario para que dicte la resolución respectiva.

En ello, el Tribunal Superior Agrario se vuelve juez y parte pues tiene una formación híbrida, lo que sólo ha propiciado inseguridad jurídica y por ende, un menor desarrollo sustentable.

- Ley Agraria de 1992.

El objetivo de la citada ley agraria que hemos venido refiriendo fue, esencialmente, el siguiente:

Promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos, propiciando el establecimiento de formas asociativas estables y equitativas, y fortaleciendo y protegiendo al ejido y a la comunidad.¹¹⁹

¹¹⁸ CONCHEIRO, Bórquez, Luciano y GRAJALES Ventura Sergio, *Movimientos campesinos e indígenas en México: la lucha por la tierra*, «Observatorio Social de América Latina (OSAL)», Año 6 no. 16 (Enero-Abril), Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 50. Disponible en Internet :

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/AC16CBorquezGVentura.pdf>

¹¹⁹ Ley Agraria, Procesos Legislativos, SCJN, Fecha de publicación: 26/02/1992.

Disponible en Internet :

<http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/ProcsLegs.asp?nIdLey=96&nIdRef=1&cFechaPub=26/02/1992&cCateg=LEY&cTitulo=LEY%20AGRARIA>

3.3.1.2. Naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios.

El Congreso de la Unión expidió el 23 de febrero de 1992 la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ordenamientos en los cuales se instituyen a los Tribunales Agrarios como órganos especializados para la impartición de la justicia agraria.

Los Tribunales Agrarios según su propio criterio no dependen, formalmente, de ninguno de los tres Poderes del Estado, salvo el control de sus actos a través del juicio de garantías.

¶ Son Tribunales Especializados, considerando que en ellos solamente se dirimen un tipo de litigios que son en este caso los agrarios, los cuales se realizan en un juicio que no es ordinario, que no está diseñado para sustanciar la generalidad de los litigios. La competencia de los Tribunales Agrarios, se señala en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, y en el artículo 163 de la Ley Agraria, este último estipula que son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la ley.¹²⁰

Es decir, es un juicio que por su naturaleza no es juicio; que es sólo parcial, además no es definitivo y no brinda seguridad jurídica.

Los Tribunales Agrarios representaron en su momento, el nuevo sistema de justicia agraria, al señalarse en el artículo 27 Constitucional, fracción XIX como órganos **¶ dotados de autonomía y plena jurisdicción**, lo que implica completa dependencia de la ley y absoluta independencia de

¹²⁰ TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. *Primer año de la Justicia Agraria, informe 1992-1993*, Tribunal Superior Agrario, México, 1993, p. 15.

otras instancias. Son autónomos y los magistrados tienen la mayor potestad dentro del derecho, en consecuencia, total responsabilidad por sus resoluciones.

Sin embargo, es preciso considerar que el atraso de más de medio siglo en materia de justicia agraria en el sector rural, trae como consecuencia un rezago social relativo a las acciones agrarias de dotación, ampliación, restitución de tierras, bosques y aguas, nuevos centros de población ejidal, titulación y confirmación de bienes comunales, los cuales se encontraban en proceso de trámite, algunos con más de 40 años. Es por ello, que algunos autores lo han denominado el rezago histórico.

Este rezago abarcó aquellos expedientes relativos a la infinidad de controversias relacionadas con los conflictos de la posesión y tenencia de la tierra, de carácter individual o de tipo colectivo, ya sea entre ejidos, comunidades, colonias, pequeños propietarios, colonos, ejidatarios y comuneros.

El Tribunal Superior Agrario en conjunto con la Secretaría de la Reforma Agraria, de acuerdo a sus atribuciones conformaron un programa de transferencia de los expedientes integrantes del rezago, con el cual se remitieron los asuntos que tenían en conocimiento las Comisiones Agrarias Mixtas.

Dichos expedientes tenían que integrarse debidamente y en estado de resolución, es decir, concluido el

procedimiento, debería de haber un dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.¹²¹

Precisamente, en el tema de la transferencia de expedientes, es oportuno citar que:

La Secretaría de la Reforma Agraria entregó en 1992, al Tribunal Superior Agrario aproximadamente 2,452 expedientes. De ellos se radicaron 1,860 expedientes ya integrados sobre asuntos de competencia; cincuenta y ocho de ellos tenían pendiente algún trámite, y sólo cuatro fueron devueltos por la misma razón. Los 621 restantes que el Tribunal Superior Agrario recibió fueron distribuidos entre los Tribunales Unitarios por ser asuntos de su competencia.¹²²

En 1993, se amplió la competencia de los Tribunales Unitarios permitiendo incluir el conocimiento de litigios suscitados con cualesquiera contratos de asociación o aprovechamiento celebrados por un núcleo de población ejidal o por ejidatarios, relacionados con tierras de uso común o parceladas, respectivamente. A los Tribunales Unitarios se les otorgó la competencia para resolver controversias derivadas de la revisión de bienes expropiados.

Con la creación de los Tribunales Agrarios, se rompe la estructura del sistema de nombramiento de las autoridades que resolvían los conflictos agrarios, los órganos anteriores a 1992 tenían una función administrativa como ya lo comentamos, se le atribuían facultades jurisdiccionales al Presidente de la República y a otras autoridades de la administración.

¹²¹ LEMUS, García Raúl, *La Magistratura y los Tribunales Agrarios*, Revista de los Tribunales Agrarios, enero-abril, año 1, número 2, Tribunal Superior Agrario, México, 1993, p. 22.

¹²² TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, *op. cit.*, p. 20.

En la actual legislación, los titulares de la jurisdicción agraria son Magistrados Agrarios, cuya propuesta de nombramiento es sometida por el Ejecutivo al Poder Legislativo, la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El órgano Legislativo se pronuncia al respecto, pero no se limita a aprobar o no la propuesta del Ejecutivo, sino que la analiza, selecciona y remite una opinión que deriva en la selección o no del magistrado.

La creación de los Tribunales Agrarios propiciaron el cambio de la Jurisdicción en materia agraria y un avance muy significativo del desarrollo procesal agrario que debe reorientarse con algunos cambios en el proceso agrario y en la propia estructura de los Tribunales¹²³

Por tanto, podemos inferir que la misión de los Tribunales Agrarios es impartir justicia agraria para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como los derechos de los campesinos a través de la emisión de sentencias.

Es frecuente que los Tribunales Agrarios se consideren, aún por abogados, como integrantes del Poder Ejecutivo; se les cree adscritos a la Secretaría de la Reforma Agraria. **En el esquema de la división de poderes, los Tribunales Agrarios son autónomos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.** Pertenecen a lo que el doctor Sergio García Ramírez llama Poder Jurisdiccional. Así las cosas, quizá resulte conveniente, - señala el Dr. García Ramírez-, **además de históricamente necesario, reelaborar esa distribución**

¹²³ PONCE DE LEÓN, Armenta Luis M., *Fortalecimiento de los Tribunales Agrarios*, <<Revista de los Tribunales Agrarios>>, s/n, p. 118.

de potestades en tres ámbitos de la atribución pública: La legislativa o creadora de normas, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional o resolutive de controversias.¹²⁴

En suma, no se duda de que al menos en el plano formal, los Tribunales Agrarios son independientes, y que en términos del artículo 108 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 8, fracción IX, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios corresponde al Tribunal Superior Agrario, la determinación de la responsabilidad administrativa en que incurran los miembros de los Tribunales Agrarios.

Finalmente, el modelo de designación de los Magistrados Agrarios depende del Ejecutivo Federal y del Senado de la República, aunque no deben desestimarse los antecedentes históricos y la injerencia del Ejecutivo Federal a través de un diseño agotado, en atención a la falta de resultados por un lado y por el otro, que la facultad jurisdiccional pase al órgano constitucionalmente instaurado para tal efecto: ***el Poder Judicial de la Federación.***

3.3.1.3. Situación actual de los Tribunales Agrarios.

El Tribunal Superior Agrario cuenta con una doble competencia: la transitoria, referente al llamado "*rezago agrario*" que ya explicamos y la *ordinaria* que se refiere a los asuntos que la propia legislación agraria le señala; mientras que los Tribunales Unitarios, tienen competencia para conocer y resolver todos aquellos procesos que les sean planteados en

¹²⁴ VELOZ, Bañuelos Rodolfo, *Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios*, Tribunal Superior Agrario, Comisión de Divulgación y Editorial, Centro de Estudios de Justicia Agraria, México, D. F., 2001. pp. 1-2.

relación a tierras que se ubiquen dentro de su jurisdicción, siguiendo los lineamientos que al respecto se establecen en la legislación agraria.

La doble competencia de los tribunales agrarios se origina en lo establecido por los artículos transitorios del Decreto de reformas al artículo 27 constitucional, la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que ordenan que los expedientes cuyo trámite se inició antes de las reformas de 1992, se desahogarán y resolverán conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria y otras leyes vigentes en esa época; razón por la cual siguen vigentes los procedimientos agrarios, así determinados por la legislación anterior, y al mismo tiempo las acciones o juicios promovidos directamente ante los tribunales agrarios se desahogan en términos de la Ley Agraria vigente.

En torno a la especialización de la materia agraria, los Tribunales no contribuyeron de manera importante a la impartición de justicia; pues aún y cuando fueron tribunales especializados que resolvieron controversias por medio de un procedimiento especial, todas o en su gran mayoría terminaban en el juicio de amparo.

Ahora, si las resoluciones emitidas por los Tribunales Agrarios se impugnan vía amparo directo y algunas determinaciones en amparo indirecto, analicemos la estadística de cuántos amparos fueron concedidos por la justicia federal, sólo que nos circunscribiremos al año de 2011, que son los datos que hoy día (junio de 2013) reporta el Tribunal Agrario; no obstante, en una segunda fase, analizaré el dato desde la estadística del

Consejo de la Judicatura Federal, pues la opacidad del Tribunal Superior Agrario nos lleva a efectuar ese tipo de ejercicios.

En tal virtud, la estadística que presenta el Tribunal Superior Agrario en su informe de 2011 es la siguiente:

En ese sentido tenemos que durante 2011, los Tribunales Colegiados de Circuito resolvieron 62 amparos promovidos ese mismo año; de los cuales en 12 se concedió la justicia federal; en 20 se negó el amparo; 13 juicios fueron sobreseídos y existieron 14 desechamientos y 3 incompetencias.

Por otro lado, durante el mismo año 2011 se resolvieron 307 juicios de amparo provenientes de años anteriores; en 67 casos (22%) se concedió la protección de la justicia federal; en 50 juicios el amparo fue negado; existieron 26 sobreseimientos, 15 desechamientos y 149 incompetencias.

De la misma forma, en Amparo Indirecto durante 2011, se tramitaron 177 demandas de amparo indirecto; de las cuales en 67 asuntos se resolvieron, quedando pendientes 110 de la correspondiente resolución. En 8 casos se concedió la protección de la justicia federal; en 12 juicios se negó el amparo; y finalmente, existieron 42 sobreseimientos y 5 desechamientos.

En 2011 también se resolvieron 333 juicios de amparo indirecto de años anteriores; en 36 juicios se concedió el amparo; en 80 juicios fueron negados, 110 sobreseídos y 107 desechamientos.¹²⁵

De los anteriores datos estadísticos se advierte que:

¹²⁵ TRIBUNALES AGRARIOS, *Informe de Labores 2011*, Tribunal Superior Agrario, Marzo 2012, disponible en internet : <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/descargas/2INFMVMG.pdf>

1. En primer lugar, las controversias agrarias terminan en amparo directo como instancia terminal y que durante la sustanciación del procedimiento en el juicio seguido ante los Tribunales Agrarios se acude con frecuencia al Amparo Indirecto, debido a las irregularidades del procedimiento.
2. Existe opacidad en los datos que rinde el Tribunal Superior Agrario.
3. Hay una confianza en el Poder Judicial Federal a través del Amparo Directo e Indirecto para que los conflictos se resuelvan en esta instancia.

Para sustentar las anteriores afirmaciones tuvimos que recurrir en la investigación a los datos que la dirección de estadística del Consejo de la Judicatura Federal proporcionó para tener una aproximación del número de asuntos agrarios que se resuelven en amparo.¹²⁶

Amparo indirecto. Ingresos y egresos.

Medida	2011	2012	2013 (31 mayo)
Ingresos	416,377	440,913	210,420
Egresos	414,374	447,081	186,08

¹²⁶ Las siguientes tablas de información estadística fueron obtenidas de la Dirección de Estadística del Consejo de la Judicatura Federal el 24 de junio de 2013.
http://www.dgepj.cjf.gob.mx/dgepj_ini.asp

Amparo indirecto. (Concesión, negativa y sobreseimiento)

Año	Ampara	No ampara	Sobreseimiento
2011	101,266 (24.4%)	43,185 (10.42%)	170,717 (41.20%)
2012	110,653 (24.75%)	43,968 (9.83%)	184,146 (41.19%)
2013 (31 mayo)	44,518 (23.85%)	18, 530 (9.93%)	75,283 (40.33%)

Amparo directo.

Medida	2011	2012	2013
Ingresos	177,884	187,071	93,014
Egresos	171,249	186,096	91,237

Amparo directo. (Concesión, negativa y sobreseimiento)

Año	Ampara	No ampara	Sobresee
2011	56,192 (32.81%)	83,061 (48.5%)	9,431 (5.51%)
2012	65,868 (35.3%)	87,475 (47.01%)	9,547 (5.13%)
2013	32,947 (36.14%)	41,440 (45.42%)	4,988 (5.47%)

De esta forma, podemos concluir que los datos que proporciona el Tribunal Agrario son discordantes con lo que se tiene en la justicia federal, más aún no se puede realizar un comparativo real, precisamente por la opacidad de la información; no obstante, de los datos duros obtenidos se infiere que:

1. El número de asuntos agrarios es poco en la justicia ordinaria.
2. Los procesos que llegan al Poder Judicial Federal en vía de amparo indirecto o directo son tramitados de forma expedita, con altos niveles

de egreso y con un número importante de protección federal. Si bien pudiera parecer que en algunos casos, es alto el porcentaje de sobreseimiento, esto también es debido a que la procuraduría agraria o el propio quejoso no formula ni atiende a las formalidades mínimas de la materia, pues recordemos que hay una suplencia de queja total.

No obstante, la deficiencia de la información, es un dato muypreciado para esta investigación, pues es contabilizable para efectos de transparencia y rendición de cuentas; y de confianza en general sobre ese tipo de instancias.

Sin embargo, se tienen que considerar nuevos elementos que con el transcurso del tiempo y a través del funcionamiento de los tribunales agrarios, se han detectado y que resulta impostergable atender.

El derecho agrario, como disciplina jurídica de carácter social, no permanece estático, sufre modificaciones y en la época que vivimos actualmente, marcada por una innegable globalización, éste requiere adecuarse a las necesidades que exige el campo.

Hoy día no existe una justificación jurídica o social para que dichos órganos permanezcan aislados del Poder Judicial, máxime que, finalmente vía juicio de amparo, el Poder Judicial revisará la legalidad y constitucionalidad de sus actos y resoluciones, por lo que se evidencia el beneficio de la unificación de la justicia agraria.

3.3.1.4. Competencia.

La competencia del Tribunal Superior Agrario se encuentra regulada en el artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para que conozca y determine sobre lo siguiente:

Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de **límites de tierras** suscitados entre dos o más núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; del mismo recurso de tales sentencias de dichos tribunales relativas a **restitución de tierras** de núcleos de población ejidal o comunal; del multicitado recurso de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra **resoluciones Í emitidasÍ por autoridades agrarias**; del **conflicto de competencia entre los tribunales unitarios**; del **establecimiento de jurisprudencia**.

Este Tribunal está presidido por un magistrado numerario y con una plantilla laboral:

- I. *Secretario de Acuerdos;*
- II. *Secretario de Estudio y Cuenta;*
- III. *Actuarios;*
- IV. *Peritos;*
- V. *Unidad Jurídica;*
- VI. *Unidad de Control de Procesos;*
- VII. *Unidad de Audiencia Campesina;*
- VIII. *Unidad Administrativa, y*
- IX. *Personal Técnico y Administrativo.*

En el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se delimita la competencia a que están sujetos los tribunales unitarios, así como la clase de asuntos que tienen encomendados atender y resolver.

- Conocen por razón de territorio, de las controversias que se le planteen en relación a tierras ubicadas dentro de su "jurisdicción", conforme con la "*competencia*" que les otorga dicho precepto jurídico.
- De acuerdo con lo anterior, estos tribunales son competentes para conocer:
- De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;
- ***Del juicio de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias*** que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra ejidales y comunales;
- De los litigios relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;
- De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entre sí, así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

- De las controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;
- De las nulidades previstas en las fracciones VI y IX (del párrafo noveno) del artículo 27 constitucional en materia agraria, así como "las resultantes de actos o contratos" que contravengan las leyes agrarias;
- De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicios a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de conocer lo necesario para que sean "eficaz" e inmediatamente atendidas;
- De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;
- De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento;
- De tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;
- De la reversión a que se refiere el numeral 97 del mismo ordenamiento legal;
- De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables, y de los demás asuntos que determinen las leyes.

3.3.1.5. Incorporación de los Tribunales Agrarios al Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, desde un plano meramente formal, el fundamento constitucional de la creación de los Tribunales Agrarios, se encuentra en el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 de nuestra Carta Magna, que establece:

¶ para la administración de justicia agraria, la ley instituirá **tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción** +

Dichos tribunales, de conformidad al diseño constitucional, se encargarían de administrar justicia agraria en todo el territorio nacional y su actuación se regiría por lo establecido en la Ley Agraria, la cual es reglamentaria del mismo artículo constitucional.

Formalmente, la naturaleza jurídica de estos tribunales es la de ser órganos jurisdiccionales de carácter federal, especializados en materia agraria, con plena autonomía para dictar sus resoluciones y, en el mejor de los casos, en mi opinión, tribunales de legalidad y anulación de los actos dictados por la autoridad administrativa, en la especie: La procuraduría agraria, el registro agrario nacional, todos ellos, dependencias del Ejecutivo Federal.

El carácter federal de las contiendas en materia de tierras se refrendó con la reforma a la fracción VII del artículo 27 constitucional de 1937, en la

que se estableció que todos los conflictos que por límites de tierra comunales surgieran, serían de carácter federal.

En la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución de 1917 vigente a la fecha, se reitera el mismo principio, al determinar que:

¶Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades+.

Por ello, estos órganos son especializados en el conocimiento de la materia agraria, es decir, sustancian asuntos que tienen relación con la tenencia y la propiedad de la tierra. A partir de 1992 y en ese mismo tenor, gozan en el plano formal de autonomía al dictar sus fallos, en el sentido de que no están supeditados jerárquicamente a ninguna autoridad. De tal manera que su única limitante sería cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley Fundamental y leyes reglamentarias, pero en la práctica esto no acontece así, porque históricamente el modelo se configuró de forma diversa, con una alta dependencia del Ejecutivo en turno por cuestiones políticas y clientelares.

En el informe de actividades de 2011 al cual sólo se tuvo acceso por internet, se da cuenta de un dato general de resolución de casos de 1992 a esa fecha; afirmando que se dictó sentencia en el 93.5% de los casos, resolviendo un total de 640,051 asuntos. Sin desglosar qué tipo de asunto

y si se promovió o no juicio de amparo; o en su caso, si fue cumplida la sentencia.¹²⁷

La cifra que maneja el propio informe para el año 2011, consiste en lo siguiente:

En 2011 ingresaron 48,654 asuntos nuevos, que sumados a los 40,864 que se tenían pendientes de resolver al 31 de diciembre de 2010, resultan un total de 89,518 expedientes. De este total de asuntos, en 2011 fueron concluidos 48,102, y quedaron pendientes de resolver 41,459 al 31 de diciembre de 2011. (43 fueron devueltos a trámite)¹²⁸

Por lo que hace a los Tribunales Unitarios la estadística que se reporta es la siguiente:

En 2011, recibieron 48,056 asuntos que sumados a los 40,700 que se tenían pendientes de resolver al 31 de diciembre de 2010, resultan un total de 88,756 expedientes. Del total de expedientes anterior, se concluyeron 47,581, es decir, el 53.6%, y quedaron pendientes 41,218 asuntos al 31 de diciembre de 2011, en los que se incluyen 43 asuntos devueltos a trámite.

En relación a la competencia transitoria, de los 14,892 asuntos recibidos desde 1992 al 31 de diciembre de 2011, estos órganos jurisdiccionales resolvieron 14,810 y quedaron por resolver únicamente 82 asuntos por amparo.¹²⁹

Así, los Tribunales Agrarios deberían cumplir cabalmente con los principios rectores que establece la Constitución y la legislación

¹²⁷ TRIBUNALES AGRARIOS, op. cit., p. 8.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 9.

¹²⁹ *Ibidem* p. 10.

reglamentaria, para lograr la correcta aplicación de la justicia, de manera pronta, completa e imparcial, como lo establece la propia Carta Magna en su numeral 17.

Al respecto, es importante mencionar que mucho se ha discutido sobre la ubicación de los Tribunales Agrarios dentro de la división de poderes que establece la Constitución para la estructura del Estado mexicano, que en su artículo 49 establece:

El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial +

Por su naturaleza jurídica, los Tribunales Agrarios deben ubicarse dentro del Poder Judicial de la Federación, ya que cumplen funciones jurisdiccionales, pues resuelven las controversias suscitadas en relación con la tenencia de la tierra. Por lo que debería reformarse el artículo 94 constitucional e integrarlos al Poder Judicial de la Federación, atento a la unidad de jurisdicción, especialización de la materia, unificación de criterios y por los principios que establece el artículo 105 de la Ley Orgánica del citado Poder: *excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad en su caso.*

En síntesis, el Constituyente Permanente de 1917 decidió que la justicia agraria tuviera un tratamiento específico en las instituciones creadas a partir de la Revolución, para reivindicar los derechos de la clase campesina; durante todo el siglo XX, con reformas constitucionales y legales se fueron creando comisiones, departamentos, secretarías, y una procuraduría agraria; todas ellas con una dependencia del Ejecutivo

Federal para resolver este tipo de conflictos, atento al presidencialismo de la época.

En consideración propia, desde un punto de vista formal, este tipo de Tribunales, al dispensar justicia especializada agraria deben pasar a formar parte del Poder Judicial de la Federación, por diversas circunstancias:

1. La materia agraria debe seguir siendo federal.
2. La forma de trabajo que existe en el Poder Judicial Federal permitiría sustanciar estos conflictos con mayor expeditéz.
3. La unidad de jurisdicción dota de certeza jurídica, y por tanto, pueden existir inversiones más rentables en el campo mexicano.
4. En realidad, el diseño de la reforma de 1992 ha quedado superado y no existe en la doctrina una justificación para tratar por separado a este tipo de jurisdicción especializada, por lo que sostengo que traerlos al ámbito del Poder Judicial es conveniente, respetando en todo momento la especificidad de la materia, pero sí formándoles una estructura adecuada. Para esto es necesario una reforma a la Constitución y la legislación secundaria, en donde el Juez de Distrito en su carácter de juez federal conozca de esta materia, en jurisdicción de legalidad.

Los Tribunales mencionados líneas atrás son los que, por la naturaleza de sus funciones, deben formar parte del Poder Judicial de la Federación, para romper definitivamente con los lazos que de hecho los atan a las autoridades administrativas, puesto que debido a los diversos factores de poder que intervienen en su configuración, en general, no les

es posible juzgar con plena independencia ni actuar con total autonomía al haber sido nombrados por aquél a quién están juzgando, por más que sea el Poder Legislativo quien finalmente designe o ratifique el nombramiento.

Ahora bien, un argumento que muestra las deficiencias de los Tribunales Agrarios es el importante rezago, de acuerdo al informe de labores 2011 de los Tribunales Agrarios¹³⁰ el cual señala que ingresaron en dicho año 48,654 asuntos nuevos, que sumados a los 48,864 que se tenían pendientes de resolver al 31 de diciembre de 2010, resultaron un total de 89,518 expedientes. De este total de asuntos en 2011 fueron concluidos, 48,102 y quedaron pendientes de resolver 41,459 al 31 de diciembre de 2011. En el mismo informe, para el año 2010¹³¹, se reportó que se recibieron 45,535 asuntos que, sumados a los 36,967 que se tenían pendientes de resolver al 31 de diciembre de 2009, resultaron un total de 82,502 expedientes. De éstos, fueron concluidos 41,795, quedando pendientes de resolver 40,864 asuntos al 31 de diciembre de 2010.

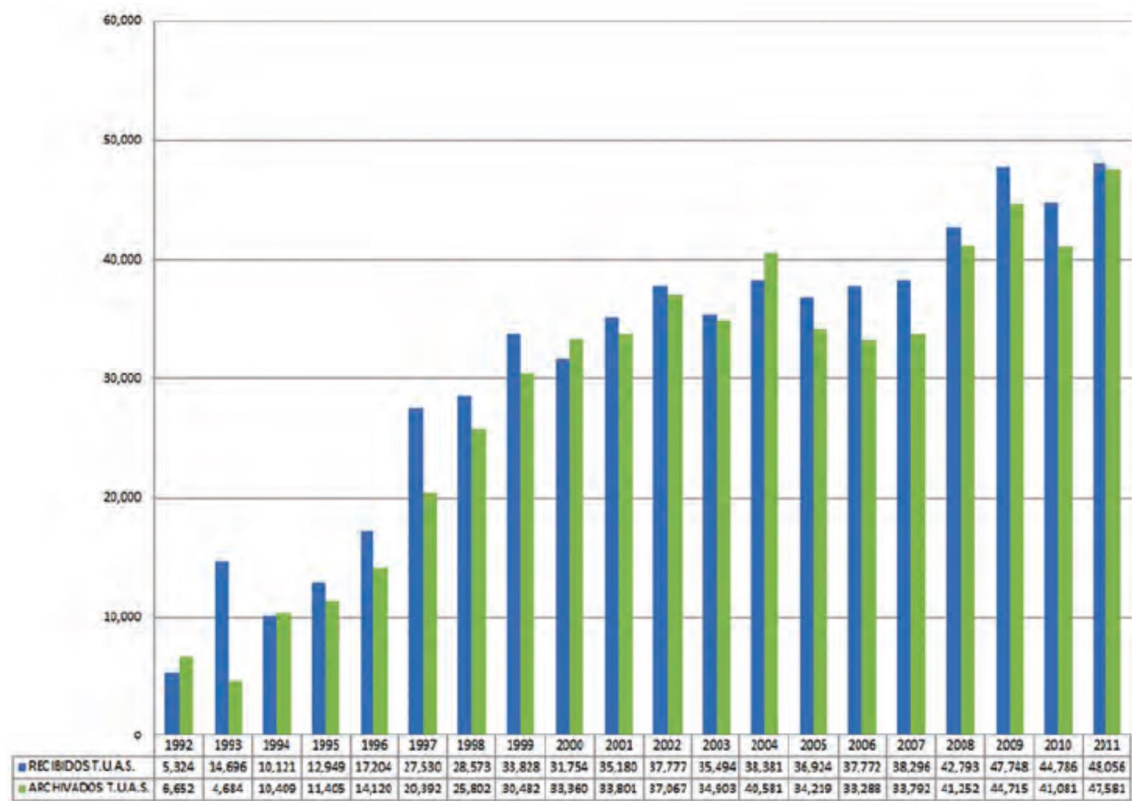
Siguiendo esta lógica, cada año se suman entre mil y tres mil nuevos asuntos al rezago existente, es decir, para nivelar dicho atraso les tomaría un año completo de labores, esto suponiendo que no recibieran ningún nuevo expediente, situación que en los últimos años no muestra una disminución; por el contrario, hay un aumento considerable y progresivo de

¹³⁰ TRIBUNALES AGRARIOS, op. cit. p. 9.

¹³¹ TRIBUNALES AGRARIOS, *Informe de Labores 2010*, Tribunal Superior Agrario, México, Marzo 28 2011. Disponible en Internet : <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/descargas/1INFMVMG.pdf>

asuntos y un rezago consistente tal y como se puede ver en la siguiente gráfica¹³²:

GRÁFICA 1. ASUNTOS RECIBIDOS Y RESUELTOS EN TRIBUNALES UNITARIOS



Fuente: Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario, Dirección de Estadística.
 Nota: información correspondiente a asuntos recibidos y resueltos por los Tribunales Unitarios Agrarios.

A partir del año 2012 no se cuenta con información en el portal de transparencia y esto muestra la opacidad de su administración, su inadecuado funcionamiento y el poco interés de dicho tribunal. Ahora bien,

¹³² MARTÍNEZ, Guerrero Marco Vinicio, *Tribunales Agrarios a veinte años de su creación - Análisis*, Procuraduría Agraria, s/f., p.13, Disponible en Internet: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_50/Analisis/tribunales_agrarios.pdf

la asignación de presupuesto para el año 2012¹³³ fue de **\$1,092,375,239.00**, con una plantilla de 799 funcionarios judiciales y 54 Magistrados.

Por todas las razones que se han expuesto, pero principalmente porque no son definitivas sus resoluciones, constituyendo entonces un trámite innecesario, podemos precisar que es pertinente la incorporación de los Tribunales Agrarios al Poder Judicial de la Federación, dejándose la función administrativa a la Secretaría de la Reforma Agraria y la jurisdiccional al Poder Judicial de la Federación.

3.3.2. Justicia laboral.

Al igual que en el apartado anterior, una de las aportaciones más significativas del Congreso Constituyente de 1917 fue la regulación de derechos fundamentales que pertenecían a grupos socialmente desfavorecidos, en este caso: *los trabajadores*, lo anterior fue un gran avance, ya que con el tiempo se denominó *el proceso de especificación de los derechos*,¹³⁴ entendiéndose por éste como un mecanismo por el cual se protegen determinados grupos sociales, a través del reconocimiento de sus prerrogativas.

3.3.2.1. Antecedentes históricos.

¹³³ Tribunales Agrarios, Portal de Transparencia, Presupuesto 2012. Disponible en Internet : <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/descargas/egresos2012.pdf>

¹³⁴ CARBONELL, Sánchez Miguel, *Desafíos de los Derechos Humanos en México*, «Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana», número 29, México, 1999. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/29/cnt/cnt1.pdf>.

Antes de iniciar el estudio de este apartado, conviene dejar asentado que no es propósito de esta tesis abordar el derecho del trabajo como un garantía fundamental de la persona, sino más bien analizar los mecanismos e instituciones vigentes que se utilizan para procesar los conflictos inherentes a tal facultad, máxime que México forma parte de un bloque económico importante y tiene suscritos destacados convenios internacionales, por lo que el esfuerzo humano productivo no sólo es una prerrogativa sino una fuerza que genera progreso y desarrollo a las naciones y en ese tenor, es necesario garantizar que el aparato de justicia creado para resolver los conflictos cumpla sus cometidos de manera adecuada.

De esta forma, tengamos en cuenta que la creación del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en lo que se refiere a su fracción XX, que establece la formación de una Junta de Conciliación y Arbitraje integrada por igual número de representantes de los obreros y los patronos y uno del gobierno, no suscitó mayor discusión sino únicamente respecto a cómo y cuándo se integrarían dichas juntas, dejando a la reglamentación de cada Estado la facultad de establecer Consejos Permanentes o Accidentales, según lo que consideraran mejor.

En la redacción final de dicha fracción en lugar de ~~consejos~~ se utilizó la palabra ~~juntas~~ tal vez la expresión que se empleó en la reforma al Código de Comercio presentada en septiembre de 1913, a que previamente se hizo referencia.¹³⁵

¹³⁵ JIMENEZ, López Manuel, *La Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y las Juntas de Conciliación y Arbitraje en Las entidades federativas y el derecho constitucional*, GÁMIZ, Parral Máximo N., UNAM, 2003, pp. 301-320.

En lo que corresponde al establecimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Distrito y Territorios Federales, dos fueron los documentos jurídicos que les dieron vida,¹³⁶ a saber:

a) El primero, una iniciativa de ley presentada por la Cámara de Diputados y dictaminada por el Senado de la República el 18 de septiembre de 1917, la cual pretendía dar cumplimiento a la fracción XX del artículo 123, sin que hubiera sido aprobada por los representantes de la Cámara Alta.

El texto del dictamen de la Cámara Alta es el siguiente:

Las Comisiones Unidas, Segunda de Estado y de Trabajo y Previsión Social, estudiaron la iniciativa de ley presentada por la Cámara de Diputados, en la que se faculta al Ejecutivo de la Unión, para que, por conducto de la autoridad que él designe, y mientras se expide la Ley Orgánica del Artículo 123 de la Constitución, ejerza las funciones a que se refiere la fracción XX del mismo artículo, así como para que se incaute (*sic*) de los establecimientos industriales y los administre, en los casos de paro temporal o definitivo, que no estén autorizados por la Constitución.

Las causas que han originado dicho proyecto de Ley, son bien conocidas.

Primera: El paro, por parte de los empresarios de gran número de centros de trabajo, tanto en la industria minera como en la manufacturera, privando así al trabajador de su único medio de subsistencia; el misérrimo jornal que a cambio de su ruda labor personal.

Segunda: La falta de cumplimiento oportuno y eficaz, por parte de los Gobernadores de las Entidades Federativas,

¹³⁶ REMOLINA, Roqueñí Felipe, *Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México*, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1976.

del inciso XX ya mencionado, que se refiere al establecimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y del inciso XIX del referido Artículo 123, pues han permitido que se efectúen esos paros sin la previa aprobación de las respectivas Juntas de Conciliación, ya que la gran mayoría de dichas Entidades ni siquiera se han preocupado en constituir estas últimas. Los fundamentos que tuvo en cuenta la H. Cámara colegisladora, no solamente están estrictamente apegados al texto de nuestra Carta Magna, sino que satisfacen los sentimientos más rudimentarios de equidad social; pero, como el texto del artículo primero no corresponde exactamente al espíritu que impera en la exposición de motivos y podría dar lugar a interpretaciones torcidas y hasta ser juzgado como anticonstitucional, ya que se propone facultar a una autoridad para que ejerza las funciones que corresponden a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las comisiones que suscriben se han creído obligadas a modificar ese primer artículo, dándole una redacción más precisa y más clara.

Los miembros de ambas comisiones han estimado que no solamente son dignos de protección legal y de la ayuda gubernamental los obreros que estén expuestos a la miseria, debido a un paro ilícito, sino que también debe extenderse a todos los sin trabajo que resulten de los paros que se efectúen, de conformidad con nuestra Carta Fundamental; por lo tanto han adicionado el proyecto, hasta donde lo permiten las condiciones económicas de la Nación, con un artículo tendiente a remediar la situación angustiosa creada por el egoísmo de los más fuertes. A reserva de exponer verbalmente y con mayor amplitud los fundamentos y las enseñanzas que se han tenido en cuenta para la redacción del artículo correspondiente en la forma en que es presentado y con el fin de que la presente ley produzca sus benéficos efectos inmediateamente, las Comisiones Unidas suscritas, se honran en solicitar la dispensa de todos los trámites para este proyecto de Ley.+

b) El segundo, una iniciativa aprobada por el Congreso de la Unión y promulgada por el Ejecutivo el 27 de noviembre del mismo año, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de diciembre de 1917 y que dio nacimiento a las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Distrito y en los Territorios Federales.

En ese decreto, se señalaba el procedimiento ante las Juntas y facultaba al titular del Ejecutivo para incautar establecimientos industriales y administrativos en los casos de paros ilícitos.

3.3.2.2. Naturaleza jurídica de la justicia laboral.

Previo a determinar la forma en que las juntas laborales en general desarrollan su función, es necesario ahondar en su naturaleza jurídica, cuenta habida que en el transcurso de su evolución se discutió su constitucionalidad y si formaban o no una especie de tribunales *ad hoc* para esta clase de conflictos, así como su competencia específica.

En esa tesitura, a partir del 3 de diciembre de 1917 fue cuando se comenzaron a integrar las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Distrito y Territorios Federales, aunque ya existían para entonces tribunales de trabajo en distintas entidades federativas; sin embargo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se creó hasta el 22 de septiembre de 1927, fecha en que se emitió el decreto respectivo.¹³⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes años recibió una cantidad considerable de amparos en materia laboral, y en

¹³⁷ DÍAZ, Romero Juan, *Conferencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, p. 48.

específico sobre la naturaleza y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que la llevó a fijar jurisprudencia.

JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. El propósito del legislador fue que mediasen en los conflictos que ocurren con motivo del cumplimiento de un contrato de trabajo, en ejecución; como sucede en los casos de huelgas, paros, etcétera, que, ordinariamente, trascienden al orden de la sociedad y a la prosperidad y ruina de las industrias; proporcionando así, a los interesados, un medio pronto y eficaz para resolver sus dificultades¹³⁸

Otra etapa interpretativa inició, precisamente, con la histórica ejecutoria emitida el 1º. de febrero de 1924, al resolver el amparo en revisión promovido por La Corona, S.A., donde el Alto Tribunal expresó un punto de vista diferente, **atribuyendo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje competencia para decidir los conflictos de trabajo y estimando que las mismas no revisten el carácter de tribunales especiales.** La tesis que sustentó con motivo de dicha resolución, fue la siguiente:

Í JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. No son tribunales especiales, porque, al decidir los conflictos de trabajo, no están en pugna con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, desde el momento en que **el Legislador Constituyente las estableció en la Constitución,** fijando los lineamientos generales, de acuerdo con los cuales deben funcionar; tocando a los Estados reglamentar, de una manera amplia y precisa, de qué casos deberán conocer, sin estorbar las atribuciones de los otros tribunales, que funcionen en cada entidad; y no es lógico suponer que, en un mismo cuerpo de leyes,

¹³⁸ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo II, pp. 772 y 773.

existan disposiciones contradictorias.¹³⁹ (Resaltado propio)

El contenido del artículo 123 se debe entender en relación a lo dispuesto por el artículo 5º. Constitucional, que establece la libertad de trabajo. Ambas disposiciones son complementarias, dado que fijan los derechos de la persona en su faceta de trabajador y específicamente, desde una óptica histórica, así como por su configuración legal y jurisprudencial se crearon dos instituciones básicas para atender la problemática entre trabajadores y patrones: *Juntas locales y federal de conciliación y arbitraje, en lo relativo al apartado A del artículo 123 y Tribunales locales y federal de conciliación y arbitraje, para tratar los temas vinculados a los trabajadores de los gobiernos locales y federal.*

3.3.2.3. Situación actual de la justicia laboral.

Para Miguel Carbonell, este tipo de jurisdicción:

En la práctica, la impartición de justicia en materia laboral deja mucho que desear, por lo que se ha propuesto que la jurisdicción laboral pase a formar parte del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales de las entidades federativas. Se trata de un paso necesario, para lo cual habría que reformar la fracción XX del apartado A del artículo 123.¹⁴⁰

Desde un punto de vista, estrictamente técnico, corresponde al Poder Ejecutivo la administración del Estado y la ejecución en dicha esfera de las normas jurídicas; sin embargo, detenta también facultades jurisdiccionales

¹³⁹ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo XIV, pp. 492 y 493.

¹⁴⁰ CARBONELL, Sánchez Miguel, Artículo 123, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Porrúa, UNAM y CNDH, México 2007, p. 773.

a través de los denominados tribunales administrativos, que formal, presupuestal y materialmente pertenecen a él y no al Poder Judicial, a pesar de que materialmente tengan la misma función, en virtud de que están adscritos a su cargo y en la designación de sus miembros interviene directamente el propio Ejecutivo, ya sea de manera única o con intervención de algún otro órgano, constituyendo auténticos órganos administradores de justicia en materias como la laboral. Curiosamente áreas en las que, por la conformación corporativa del Estado mexicano de entonces, se tenía especial interés dada la relación estratégica existente con el sector obrero y campesino con el partido en el poder, quienes garantizaban en periodos electorales el voto corporativo a favor de sus candidatos.

Una de las características representativas de estos tribunales administrativos ha sido la subordinación real que tienen frente al Poder Ejecutivo, cuestión que se ha visto reflejada en el contenido de las resoluciones *jurisdiccionales* que emiten, las cuales en muchas ocasiones obedecen más a un interés político determinado que a la ley, la justicia o el desarrollo del juicio mismo.

Pareciera una afirmación temeraria, sin embargo cada vez es más preocupante la justicia laboral. Hay resultados de estudios que muestran la crítica situación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; por ejemplo, en el reporte denominado Juntas de Conciliación y Arbitraje en México¹⁴¹ se dice que:

¹⁴¹ MARROQUÍN, Aguilar Jaime, FERNÁNDEZ Belarmino, GONZÁLEZ, Téllez Lenin, *Juntas de Conciliación y Arbitraje en México*, Institute for Transnational Social Change. Posgrado en Estudios Sociales, UAM y UCLA Labor Center, Mayo 2012, pp. 44-45,: <http://www.labor.ucla.edu/programs/pdf/JuntasdeConciliacion.pdf>

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, constituyen el punto de articulación de los fenómenos antes mencionados, es en ella y bajo su cobijo como se hacen posibles las prácticas. Hay muchos esfuerzos, como mencionamos al inicio, encaminados a atacar todos estos vicios, pero ninguno ataca directamente a las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Hay resultados de estudios que nos muestran la gravedad de las cosas y no han prosperado aún, por ejemplo, el diagnóstico de los Derechos Humanos en México de 2003, hace observaciones significativas:

Como consecuencia, al ser un empleador incumplido y dar prioridad a los equilibrios macroeconómicos, las intervenciones del gobierno en el mundo de las relaciones laborales privadas, dejaron de ser de conciliación y arbitraje y de tutela de los trabajadores, como lo marcan la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, para pasar a privilegiar la protección de los intereses patronales.

Se multiplicaron la terminación de contratos sin indemnización, las jubilaciones tempranas sin autorización del trabajador y con pensiones disminuidas, la carencia y pérdida de prestaciones, por parte de trabajadores de las instituciones y empresas públicas.

Los trabajadores enfrentan una total indefensión en materia de conflictos de trabajo, debido a la subordinación, de hecho, de la justicia laboral al poder Ejecutivo, la carencia de atribuciones de las comisiones de derechos humanos en la materia y los elevados niveles de corrupción en la administración de justicia laboral.

A ello se agrega el interés de las autoridades económicas por apoyar la flexibilización de las relaciones de trabajo, permitiendo mayor movilidad de la mano de obra al interior de las empresas y hacia afuera, en términos de horarios y funciones, sin incurrir en las indemnizaciones previstas por las disposiciones de ley.

Como uno de los elementos representativos de este sistema corporativo se tienen las instituciones del derecho laboral y de la seguridad social creados durante esta época, como las juntas de Conciliación y Arbitraje o el Instituto Mexicano del Seguro Social. En ellas se tiene como

característica especial su conformación tripartita, a través de miembros designados por el *gobierno, trabajadores y patronos*, ya que supuestamente los intereses de los trabajadores están salvaguardados por el representante obrero y los del empresariado por el representante del capital. Pero eso se encuentra muy alejado de la realidad, porque tanto unos como otros obedecen, en la mayoría de los casos, a los designios de la representación gubernamental, quien marca las directrices a seguir, sobre todo en aquellos asuntos trascendentes o que tuvieran repercusiones políticas.

Las decisiones de los tribunales laborales están en todo momento aparejadas a los dictados del Ejecutivo, ya que los miembros de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje son nombrados directamente por el titular del Ejecutivo, en materia federal; y en las entidades federativas, el Gobernador en turno designa al Secretario del Trabajo o del ramo, y éste a su vez a los Presidentes de las Juntas Locales y especiales de Conciliación y Arbitraje, de lo que se infiere que existe una vinculación Ejecutivo local . con las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Un elemento adicional a la subordinación de los titulares de las Juntas de Conciliación y Arbitraje lo podemos encontrar en estos dispositivos jurídicos de la Ley Federal del Trabajo:

Í Artículo 612. El Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje será nombrado por el Presidente de la República (õ)+

%Artículo 633. Los Presidentes de las Juntas Especiales serán nombrados cada seis años por el Secretario del

Trabajo y Previsión Social, por el Gobernador de Estado o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.+

Ahora, de los artículos 636 de la Ley Federal del Trabajo en adelante, se especifican una serie de conductas y sanciones para el personal jurídico, sin establecer un procedimiento específico. Además dan dar al régimen disciplinario un tratamiento político, en cuanto a que se menciona que los Presidentes serán destituidos por quien los designó, de la misma forma que al personal jurídico, sin perjuicio de iniciar las acciones penales correspondientes.

En cuanto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje funciona en términos similares a las Juntas, solo cambia la materia que conocen pero el nombramiento y remoción se hace por conducto del Gobierno Federal y el Presidente de dicho tribunal goza de los mismos emolumentos que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.3.2.4. Competencia.

La justicia laboral es un tema de extrema sensibilidad política y por lo tanto, también es un factor que incide de manera directa en el desarrollo económico de un país.

El trabajo es el motor de cualquier nación y obviamente al sostenerse relaciones obrero . patronales es normal que surjan conflictos entre los involucrados; por ello, de acuerdo al diseño constitucional y legal que existe en México, encontramos que las distintas fracciones del artículo 123, tanto en su apartado %A+, como en el %B+, establecen, en su mayor

parte, derechos de titularidad y ejercicio individual, tales como una jornada laboral máxima, la prohibición del trabajo a menores; derecho al descanso, protección a las mujeres embarazadas, salario mínimo, derecho de huelga y derecho de asociación de trabajadores y patronos.¹⁴²

En este sentido, el artículo 123 constitucional, en su momento precursor del socialismo constitucional ha tenido diversas modificaciones para dar viabilidad jurídica a la materia; con el agregado del apartado B, se distinguieron dos categorías de trabajadores: unos subordinados a particulares y los otros al Estado, que marcó situación distinta en leyes y autoridades para solucionar conflictos, lo que rompió el principio de igualdad laboral.¹⁴³

Bajo esta misma línea argumental, podemos inferir que si bien es cierto, que están contenidos en la Constitución y en las leyes de la materia amplios derechos laborales a favor de los trabajadores, procedimientos en teoría sumarios, orales y con principios reivindicatorios de la clase laboral, también lo es que este tipo de conflictos se sustancian en juntas locales de conciliación y arbitraje, algunas de las cuales son especializadas en ciertos procedimientos, como el trabajo en Universidades e Institutos de educación superior, por citar algún ejemplo. Por otro lado, encontramos que existe una multiplicidad de jurisdicciones laborales+ locales y federales, con ramas específicas de su conocimiento, aunado al hecho de que si se trata de trabajadores de los gobiernos locales o federales existen

¹⁴² **Nota aclaratoria.** No es materia de la presente tesis analizar las relaciones obrero . patronales, pero sí la forma en que se resuelven los conflictos entre ellos y evidenciar que el sistema es ineficaz y que, por tanto, deben pasar a formar parte del Poder Judicial de la Federación y los Poderes Judiciales Locales a fin de construir una solidez institucional que genere certeza y desarrollo en México. Nota del Autor.

¹⁴³ KURCKZYN, *et al.*, *Reformas a la Constitución en materia laboral*, en : VALADÉS Diego, GUTIERRÉZ Rivas Rodrigo, JUSTICIA, *Memorial del IV Congreso de Derecho Constitucional, Tomo I*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001, pp. 317-318, disponible en Internet : <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/92/18.pdf>

tribunales para tal efecto; y más aún, si el problema laboral se suscita entre el Instituto Federal Electoral y sus empleados, se surte la competencia a favor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por conducto de sus Salas Superior y Regionales, dependiendo si el trabajador laboraba en órganos centrales o descentralizados de tal Instituto.

En este mismo sentido, es necesario considerar que la estructura y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, con la reforma laboral de 2012 no fueron tocadas en el fondo, dado que ésta versó sobre aspectos sustantivos como *la Subcontratación, Pago por Hora, Contrato de Prueba, Contrato de Temporada, Contrato de Capacitación, Indemnización y Salarios Caídos, Embarazo*, y en cuanto a la organización de las Juntas, sólo se instauró un servicio civil de carrera (Art. 525 *bis*), el cual; dicho sea de paso, tampoco establece principios o directrices generales para su aplicación.

Por tanto, existe en la realidad, una multiplicidad de autoridades laborales, todas ellas (con excepción de la materia electoral federal¹⁴⁴) que dependen de los ejecutivos locales y federal, a través de sus juntas o tribunales de conciliación generando verdaderos conflictos competenciales sobre quién es la autoridad que debe conocer determinado conflicto, siendo muy frecuentes los reenvíos y los problemas de la materia, que retardan lo postulado por el artículo 17 constitucional en cuanto a la

¹⁴⁴ La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Federal establece un juicio especial para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral; La Sala Superior del Tribunal Electoral para dirimir conflictos de órganos centrales y las Salas Regionales para los demás casos. Nota del autor.

impartición de una justicia pronta, completa e imparcial, amén de lo establecido en tratados internacionales; y por otro lado, poseer la certeza de que dichos mecanismos coadyuvan a la inversión económica. El tema no es menor, se trata de conciliar un derecho fundamental con crecimiento económico, es decir, generar desarrollo sustentable, cuyo primer eslabón es articular la justicia en torno al Poder Judicial.

3.3.2.5. Incorporación al Poder Judicial de la Federación.

Para Héctor Santos Azuela, la incorporación de los tribunales de justicia laboral en general, a los poderes judiciales puede justificarse en atención a que:

El problema radica fundamentalmente en la corrupción, ineptitud, y manipulación política de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la falta de criterios uniformes en sus decisiones.¹⁴⁵

Aunque después el propio autor comenta que una propuesta alterna para no federalizar las juntas o tribunales de conciliación sería instaurar una carrera judicial seria.

Sin embargo, la propuesta de reforma constitucional tiene como justificación fundamental la eficacia, imparcialidad y resolución de los conflictos de manera gratuita y expedita, a fin de dar certeza y seguridad a

¹⁴⁵ SANTOS, Azuela Héctor, *La federalización de la justicia del trabajo en México*, en CARPIZO, Jorge, SOBERANES, José Luis, *Anuario Jurídico XI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1984, disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2108/12.pdf>.

los ciudadanos. Respetando las libertades individuales, las garantías sociales y la convivencia armónica de los diferentes grupos que la integran.

De esta forma, con independencia del tratamiento que el Legislador pretenda darle a la reforma constitucional en materia laboral, un punto importante sería contar con instituciones sólidas que procesen cualquier conflicto laboral a la luz de la Constitución, los principios y el respeto a los derechos fundamentales en cuestión.

En igual sentido, es interesante considerar que, México integra junto con Estados Unidos de América y Canadá una relación económica muy estrecha, la cual se caracteriza por tener vínculos productivos poco similares y sistemas jurídico laborales que difieren considerablemente¹⁴⁶. Para efectos de incorporar con éxito a México en estas relaciones comerciales, se necesita un elemento previo: *seguridad jurídica y profesionalismo del juzgador*, para lo cual, asumo que lejos de preparar un cuerpo específico de juzgadores laborales, puede ser el propio Poder Judicial de la Federación quien conozca de estos asuntos en el fuero federal y los Poderes judiciales locales en el ámbito de su competencia. Con ello, ya no se perderá más tiempo y México generará el desarrollo que requiere para sus próximas generaciones.

En función de lo anterior, existen razones suficientes para optar por su incorporación a los Poderes Judiciales Locales y Federal en su caso, a

¹⁴⁶ BUEN, Unna Carlos, *Derecho del Trabajo en América del Norte: evolución y tendencias*, en KURCZYN, Villalobos Patricia, coord., *Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006, p. 161.

fin de efficientar y abatir la corrupción en estos órganos; por supuesto, generando unificación de criterios.

A guisa de ejemplo, véase como el Estado de Chiapas operó una reforma de esta naturaleza en su Constitución:

Í Artículo 56.-El Poder Judicial, para el ejercicio de sus atribuciones se deposita en los órganos siguientes:

- I. El Tribunal Superior de Justicia.
- II. El Consejo de la Judicatura.
- III. El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa.

IV. El Tribunal del Trabajo Burocrático.

(õ)

CAPÍTULO II DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO

Artículo 57.-El Tribunal Superior de Justicia se integra por:

- I. El Tribunal Constitucional.
- II. Las salas regionales colegiadas.
- III. Los juzgados de primera instancia.
- IV. Los juzgados y salas especializadas en justicia para adolescentes.
- V. Los juzgados de paz y conciliación.
- VI. Los juzgados de paz y conciliación indígena.
- VII. Los juzgados municipales.
- VIII. El Centro Estatal de Justicia Alternativa.
- IX. El Instituto de Defensoría Social.

El Tribunal Constitucional residirá en la capital del Estado, sus atribuciones serán las establecidas en esta Constitución y en el Código, funcionará en Pleno, en sesiones públicas y tomará resoluciones por mayoría de votos. (õ)

Artículo 60.- El Tribunal del Trabajo Burocrático será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, sus resoluciones serán emitidas con plenitud de jurisdicción y sus fallos serán definitivos, sesionará en Pleno y en Salas y sus sesiones serán públicas. El Código determinará sus respectivas competencias y la forma de su organización y funcionamiento.

Estará integrado de la manera siguiente:

I. Dos magistrados designados por el Titular del Ejecutivo.

II. Un magistrado designado por el Tribunal Constitucional.

III. Un magistrado designado por el Congreso del Estado, a propuesta escrita de tres de los Ayuntamientos de mayor población en la Entidad.

IV. Tres magistrados propuestos de la misma forma por las unidades burocráticas de mayor representatividad en el Estado.

La designación de los magistrados nombrados por el Titular del Ejecutivo será directa. Las propuestas de designación de los magistrados formuladas por los ayuntamientos y las unidades burocráticas a que hace mención el párrafo anterior, deberán ser aprobadas por el Congreso del Estado en términos del Código. Para ser nombrado magistrado, deberá acreditarse experiencia en materia laboral por un periodo no menor de tres años.

Durarán en sus funciones cuatro años con posibilidad de ser reelectos en los términos del Código. El Presidente del Tribunal del Trabajo Burocrático será designado por el Tribunal Constitucional, durará en su cargo dos años, pudiendo ser ratificado por un periodo más.

Para los efectos de la fracción V del párrafo sexto del artículo 58, la administración, vigilancia y disciplina de los recursos presupuestales del Tribunal del Trabajo Burocrático corresponderán en los términos que señale el Código, a la Comisión de Administración, que estará integrada por su Presidente y dos consejeros de la Judicatura.

La Comisión de Administración será presidida por el Titular del Tribunal y tendrá atribución para presentar su anteproyecto de presupuesto al Consejo de la Judicatura, para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial.+

En este tenor, la propuesta de Chiapas es rescatable en cuanto que incorpora al Tribunal Burocrático al Poder Judicial, sin embargo es discutible desde el punto de vista de la independencia judicial¹⁴⁷, atento a que se observa que para su conformación, de igual manera, continúan

¹⁴⁷ **El principio de Independencia judicial**, el juez, en el ejercicio de su función, debe estar sometido únicamente a la legalidad, es decir, al sistema de fuentes del derecho vigentes en el sistema jurídico al que pertenece. Por el contrario, la independencia judicial, entendida como garantía, es un conjunto de mecanismos tendientes a salvaguardar y realizar ese valor, incluso, a través de principios distintos al de la independencia. Nota del Autor.

reproduciéndose una serie de combinaciones poco prácticas para designar a sus integrantes, entre ellos, de nueva cuenta el Poder Ejecutivo.

Para destacados laboristas como Patricia Kurkcyn y Néstor De Buen¹⁴⁸ debe existir una reforma constitucional en la que los tribunales laborales no dependan del Ejecutivo Federal o local, así como las recomendaciones internacionales en la materia:

1. Los tribunales del trabajo deben tener una facultad exclusivamente jurisdiccional sin injerencia del ejecutivo.
2. La Organización Internacional del Trabajo recomienda la constitución de Tribunales del Trabajo con personas dedicadas a la judicatura y que se les reconozca absoluta independencia en sus decisiones y con bases sólidas sin que intervenga el Ejecutivo.
3. En el mismo tenor, la Organización Internacional del Trabajo especifica que deben seleccionarse a los jueces del trabajo de entre personas que tengan una amplia experiencia en la materia, así como reunir los requisitos para ejercer funciones judiciales.

En opinión de los autores en cita, para consolidar al Poder Judicial y sobre todo a la justicia laboral cuyo diagnóstico es muy deplorable; deben intentarse algunas de las siguientes acciones:

¹⁴⁸ KURCKZYN, *op. cit.*, pp. 324 -326.

1. Uniformar formal y orgánicamente la jurisdicción, ya que lo está desde el punto de vista material del juicio de amparo.
2. Extender la carrera judicial a los tribunales especializados, lo que debe contribuir a la eficiencia y el profesionalismo.
3. Reforzar la independencia de los tribunales especializados.
4. La administración, vigilancia y disciplina deberán estar a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

3.3.3. Justicia fiscal y administrativa.

Un tema de gran calado para la adecuada impartición de justicia es el relativo a lo contencioso administrativo y fiscal, máxime que dicho sistema es transversal a una pluralidad de actividades y actos jurídicos que desarrollan las personas en su interactuar con la administración pública federal o local, trámites y procedimientos que por más simples que parezcan revisten toda una carga para el Estado y los particulares. Por ejemplo, un particular al aperturar un establecimiento mercantil puede verse en la necesidad de impugnar la negativa de licencia para su funcionamiento; o bien en otro contexto, impugnar una infracción de tránsito. También para los grandes consorcios que se dedican a recuperar y litigar la materia impositiva en estricto sentido; es un terreno bastante explorado y con ciertas deficiencias;

Sin embargo, el derecho hoy exige del juzgador una alta especialidad en temas como la materia ambiental, la propiedad intelectual e industrial; los procedimientos de competencia económica y de telecomunicaciones. También exige evaluar dentro de un adecuado diseño institucional si es correcto que graviten en torno al Poder Ejecutivo Federal o si se le debe dotar de una naturaleza constitucional independiente; así mismo, es menester establecer hasta qué grado y de qué forma el Poder Judicial Federal debe participar en dichos procedimientos a fin de reestructurar la potestad de la jurisdicción en un estricto apego a lo dispuesto por el artículo 49 constitucional.

Es un hecho que en tanto existan trámites y procedimientos administrativos en la esfera ejecutiva, habrá dilación en la impartición de justicia por partida doble pues, se trata en su mayoría de resoluciones con un alto grado de complejidad, lo cual sumado a los intereses económicos que se juegan en cuestión y lo mal planteada que puede encontrarse una *litis* en la instancia administrativa, nos da como resultado una factible predicción de que las contiendas regresarán al Poder Judicial Federal una y otra vez. Ello obliga a reflexionar sobre el impacto que tiene en la economía la carencia de una justicia pronta y expedita.

3.3.3.1. Antecedentes históricos.

En una investigación de esta naturaleza la historia siempre es ilustrativa, por ello, es conveniente hacer un breve recuento de la articulación del sistema contencioso . administrativo, *a fin de continuar acreditando la*

hipótesis inicial respecto a que sólo mediante la unificación de la justicia federal podrá impulsarse el desarrollo sustentable.

A mediados del siglo XIX el jurista Teodosio Lares, influenciado por la legislación francesa y de particular manera por la existencia del tribunal conocido como *Consejo de Estado*, formuló el proyecto de *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo*¹⁴⁹, que al ser aprobado por el Poder Legislativo y promulgada por Santa Anna, el 25 de mayo de 1853, fue mayormente identificada como *Ley Lares*, debido entre otros aspectos a la situación inusitada que dicha Ley provocó en los medios jurídicos mexicanos, ya que al ser impugnada ante los tribunales judiciales federales, fuera declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al no operar la Ley Lares, la materia *contenciosa . administrativa* se ventiló en diversas instancias y jurisdicciones, ya desde el Juicio de Amparo, hasta los controles administrativos, por lo que la naturaleza y sistematización de dicha materia se fue diluyendo.

Ignacio L. Vallarta de formación liberal y norteamericana, siendo Ministro de la Suprema Corte, sostuvo la inconstitucionalidad de la denominada *Ley Lares* por considerarla violatoria de la Constitución, al atentar contra el principio de división de poderes que recogía nuestra Constitución, ya que, **la existencia de un tribunal administrativo implicaba (a su decir) la reunión de dos poderes en una sola persona: el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en materia administrativa, en la persona del Presidente de la República, lo que**

¹⁴⁹ LARES, Teodosio, *Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1971. Disponible en Internet : <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/83/ntj/ntj10.pdf>.

implicaba la confusión de los poderes Ejecutivo y Judicial.¹⁵⁰

En ese sentido, si la Constitución de 1917 especificó que corresponde a los tribunales de la Federación conocer de todas las controversias del orden civil o criminal, sin precisar nada respecto a las de carácter administrativo, siguiendo la línea del sistema judicialista, donde se faculta a los tribunales de la Federación para resolver las del orden civil o criminal sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o tratados internacionales; en principio, no tendría por qué existir dicha diferenciación.

Carrillo Flores, al abundar respecto a la viabilidad de un sistema continental europeo de justicia retenida, comenta que:

“Más de un siglo de experiencia y de afianzamiento de un sistema para el control y la decisión final de las contiendas derivadas del obrar de la Administración Pública corresponde a los jueces, es suficiente para eliminar toda posibilidad de pensar en México en un sistema de organización de lo contencioso administrativo en el que no intervengan jueces del Poder Judicial. Lo importante es otra cosa: investigar cómo sin que se abandone el principio básico de la intervención del Poder Judicial, es conciliable su aplicación con el crecimiento de organismos especializados que manejan los problemas contencioso administrativos con un criterio que reconozca el carácter especial de esas controversias y la necesidad de ajustar su decisión a normas distintas de las que rigen para el derecho privado¹⁵¹.”

¹⁵⁰ MARGAIN, Manautou Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación*, 11ª ed. Porrúa, México, 2002. p. 63.

¹⁵¹ CARRILLO, Flores Antonio, *Conferencia Económica Interamericana*. Boletín del Instituto de Estudios Económicos y Financieros, Universidad Nacional de la Plata No, 1. junio de 1958, p. 200, en BRISEÑO, Sierra Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, Regímenes Federal y Distrital mexicanos, segunda edición, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, México, 1999. p. 230.

Paulatinamente, aparecieron algunos órganos de jurisdicción retenida, particularmente en materia fiscal; tales como el Jurado de Penas Fiscales, establecido por la Ley para la Calificación de las infracciones a las leyes fiscales, de abril de 1924 y la Junta Revisora creada por la Ley del Impuesto sobre la Renta de marzo de 1925, entre otros.

La Suprema Corte sustentó a partir de 1929 que:

Las leyes federales podían consagrar medios de defensa en favor del particular afectado por resoluciones administrativas, cuyo conocimiento fuese no de una autoridad judicial sino de una autoridad distinta e incluso estableció la necesidad de que estos medios de defensa fuesen agotados previamente a la interposición del juicio de amparo.¹⁵²

Ello motivó el surgimiento de los recursos, así como la aparición de diversos órganos de jurisdicción retenida. La jurisprudencia de 1929 y la paulatina supresión de los juicios de oposición ante los órganos judiciales federales, de alguna manera prepararon el camino para la transformación del *judicialismo tradicional en materia administrativa . fiscal, al judicialismo moderno*.

La Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, marca la primera época¹⁵³ del Tribunal Fiscal de la Federación; fue expedida por el

¹⁵² LÓPEZ, Ríos Pedro, *La Justicia Fiscal comparada entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norte América*. Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad de Guanajuato, Número 7., Julio - Septiembre de 1982, p. 7.

¹⁵³ Esta división cronológica fue propuesta por DE ALBA, Alcántar María Luisa, en el ensayo *La función interpretativa e integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su influencia en la legislación administrativa* en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª. Época, Año II, No. 19, Julio de 1989, pp. 37 a 138, citada por MARTÍNEZ, Rosas landa Sergio, *La competencia territorial del Tribunal*

Presidente Cárdenas, el 27 de agosto de 1936, en ejercicio de las facultades extraordinarias que para la organización de los servicios hacendarios le fueron concedidas por el Congreso General, con base en el proyecto encomendado por el entonces Secretario de Hacienda Narciso Bassols, a los abogados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, iniciando el Tribunal formalmente sus funciones el 1º de enero de 1937.

De esta forma, el Tribunal Fiscal de la Federación absorbió la competencia que habían tenido diversos organismos de carácter fiscal, tales como: *el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta*. Dicho Tribunal surgió como una necesidad de la evolución de las instituciones públicas en la búsqueda de protección y aseguramiento del interés general.

Así, se constituyó con un cuerpo de juristas especializados, ubicado formalmente en la esfera del Poder Ejecutivo, ejerciendo funciones materialmente jurisdiccionales, dotado de ~~plena~~ *plena autonomía*¹⁵⁴ para dictar sus fallos, los cuales emitía en nombre del Presidente de la República, con una jurisdicción delegada.

Como lo destaca la muy distinguida Magistrada Dolores Heduán Virués, el Tribunal Fiscal Federal:

Fiscal de la Federación, Memorias de la Segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, *La Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Agosto de 1993, pp. 24 a 31., y de hecho coincide con las Épocas de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que su evolución no necesariamente debe ajustarse a las diversas leyes orgánicas.

¹⁵⁴ Durante el transcurso de la investigación ha existido un patrón común: órganos en la esfera del ejecutivo dotados de plena autonomía. La pregunta concreta, ¿Es posible? No es una contradicción de diseño institucional, porque si pertenecen a una esfera administrativa, lo lógico es pensar que tienen una línea de mando. Nota del Autor.

Se fundó en una mera interpretación del artículo 104 constitucional reformado en 1934, mencionado como Tribunal Administrativo en la reforma de ese artículo decretada en 1946; y como un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en la enmienda de 1968.¹⁵⁵

El Tribunal Fiscal Federal emergió:

Independiente de la Administración activa, pero vinculado, a través del Juicio de Amparo al Poder Judicial Federal.¹⁵⁶

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, se puso en tela de juicio la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo, afirmándose que era un Tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo XIX, contrariando el criterio sustentado por el Máximo Tribunal del país y de diversos juristas que señalaban:

Permitir que la administración a través un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular aún podía impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que hoy puede calificarse como certera, pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era un paso muy audaz en 1935.¹⁵⁷

¹⁵⁵ HEDUÁN, Virués Dolores, citada por CARRASCO, Iriarte Hugo, en el Diccionario de Derecho Fiscal, Editorial Oxford, University Press, México, 1998, p. 512.

¹⁵⁶ ARMIENTA, Calderón Gonzalo, *La Justicia Administrativa*, <<Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas>>, Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, número 31, Julio. Septiembre 1998, p. 169.

¹⁵⁷ MARGAIN, Manautou Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, décima primera edición, editorial Porrúa, México, 1993, pp. 65 y 66.

En un inicio, a este Tribunal se le fincó competencia sobre resoluciones que determinaban la existencia de una obligación fiscal; tales como fijar cantidad líquida o dar las bases de su liquidación; cuestiones de responsabilidad administrativa fiscal, sanciones por infracción a leyes fiscales, facultades económico coactivas, negativas de devolución de ingresos fiscales indebidamente percibidos por el Estado; o bien, cualquier otra resolución fiscal que causara agravio. Así mismo se le otorgó competencia para conocer del juicio de lesividad o nulidad de resolución fiscal favorable al particular.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal e incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico . coactivo e infracciones y sanciones.

La misma Suprema Corte reconoció al Tribunal Fiscal como tribunal administrativo federal, al resolver una controversia que se presentó entre una Sala del Tribunal Fiscal Federal y un Juzgado de Distrito, con base en el entonces artículo 106 constitucional, relativo a dirimir las controversias que se presentaran entre los tribunales de la Federación.

El 30 de Diciembre de 1961, se reformaron y adicionaron diversos artículos del Código Fiscal de la Federación, ampliándose la competencia, que de hecho lo transformó en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

Se trató de un paso que fue el franqueamiento decisivo de la más amplia esfera de lo tributario en su sentido estricto a lo administrativo restringido.¹⁵⁸

Una segunda etapa del Tribunal Fiscal, se inicia con la promulgación de la Ley Orgánica de 1967¹⁵⁹, contemporáneamente con las disposiciones procesales del Código Fiscal.

Formalmente, dentro de la nueva Ley Orgánica quedaron incluidos todos los aspectos competenciales del Tribunal, su estructura jurídica y administrativa interna, quedando en el Código Fiscal únicamente el aspecto procedimental del juicio de nulidad.

En la Ley Orgánica se concretizó al Tribunal con el carácter administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la propia Ley le establece. (Art. 1º)

Anteriormente, las resoluciones definitivas pronunciadas por el Tribunal, se encontraban sujetas a revisión ante los Juzgados de Distrito y posteriormente, ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero con las modificaciones realizadas en 1968 y las conducentes en las leyes orgánicas del Poder Judicial y de Amparo se ~~equiparó~~, sin lograrlo, al Tribunal Fiscal con un Juzgado de Distrito, asumiendo que dejó de tener una jurisdicción delegada, para pasar a un carácter ~~estrictamente judicial~~.

¹⁵⁸ BRISEÑO, Sierra Humberto, *op. cit.*, p. 222.

¹⁵⁹ Disposición publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1966.

Orgánicamente, el Tribunal Fiscal se reestructuró para quedar integrado por una Sala Superior, compuesta de nueve magistrados y 16 Salas Regionales, compuestas de tres magistrados cada una, aprovechando la división del país en once regiones fiscales; los magistrados fueron nombrados por períodos de seis años, pudiendo ser nombrados para períodos subsecuentes.

La desconcentración se implementó paulatinamente, en primer término se creó la Sala Superior y en el artículo tercero transitorio, se estableció que las Salas Regionales con sede en el Distrito Federal, transitoriamente tendrían jurisdicción en toda la República; ello con el fin de permitir los actos preparatorios a la instalación de las Salas Regionales en el interior de la República.

El referido proceso concluyó en abril de 1982, aun cuando hubo modificaciones de adscripción en 1990 y 1992. El artículo décimo transitorio estableció que la jurisprudencia establecida por el Pleno del Tribunal, conservaría su vigencia, facultando a la Sala Superior para que la modificara; de manera similar a cuando se implementó la reforma al Poder Judicial de la Federación en 1988.

En relación con la Ley Orgánica de 1978, ésta presentó algunas modificaciones aun cuando son más de forma que de fondo, pues la Ley ofreció una mejor técnica legislativa y conservó la misma conceptualización del Tribunal, como órgano de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la propia Ley le establece.

La vigente Ley Orgánica¹⁶⁰, al igual que la de 1995 reiteró el carácter del Tribunal Fiscal Federal como un tribunal de naturaleza administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, conservando su estructura fundamental.

Cabe señalar que la conceptualización de "Tribunal Administrativo" se dio en función de la naturaleza de los derechos en litigio; y se llegó a decir:

"Por ser un órgano jurisdiccional autónomo e independiente y tener a su cargo un aspecto fundamental de la función jurisdiccional, como es la relativa a los conflictos que se suscitan entre los particulares y la Administración Pública, respecto de las resoluciones de esta última, constituye funcionalmente, un órgano del Poder Judicial de la Federación, aun cuando esté desmembrado de la estructura orgánica del tradicionalmente conocido Poder Judicial de la Federación."¹⁶¹

Evidentemente, ese Tribunal no ha sido un órgano del Poder Judicial de la Federación.

3.3.3.2. Naturaleza jurídica.

Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal de 1995¹⁶², en vigor a partir del 1° de enero del 2001, reconocen la naturaleza jurídica del hasta entonces Tribunal Fiscal de la Federación, para pasar a denominarse: **Tribunal**

¹⁶⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 2007, que abroga la anterior Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

¹⁶¹ ARMIENTA, Calderón Gonzalo, *op. cit.*, p. 122.

¹⁶² Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000.

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El Ejecutivo Federal señaló en la exposición de motivos de la iniciativa que:

En atención a los requerimientos de impartición de justicia administrativa, motivados por el notable incremento de demandas presentadas por los justiciables, fundamentalmente en el interior del país, la Sala Superior del Tribunal que nos ocupa, apoyado en las autorizaciones presupuestales correspondientes, ha considerado necesario el establecimiento de varias salas regionales, bajo los principios de regionalización y distribución equitativa de los asuntos a su cargo.

Resulta recomendable, por tanto, modificar la estructura de las regiones en que se deben establecer las nuevas salas, en atención al incremento de asuntos planteados por aquéllas que tienen establecido su domicilio fiscal en el territorio de aquéllas.

La iniciativa plantea el respeto, la reforma de los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica y dar origen, en forma más ágil, a regiones con nuevas circunscripciones en las que se fije la competencia territorial de las salas regionales del Tribunal y la adecuada distribución de los asuntos.

El robustecimiento de la carrera jurisdiccional, sugiere la conveniencia de dotar a la Sala Superior del Tribunal de que se trata, de las facultades necesarias para fijar las bases que la habrán de normar, bajo los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, así como para señalar su obligatoriedad¹⁶³.

La iniciativa fue dictaminada por la Cámara de Diputados, como cámara de origen el 20 de Diciembre del año 2000; la Comisión de Hacienda y Crédito Público, de la Cámara Baja coincidió en lo fundamental con las modificaciones propuestas, tanto al Código Fiscal de la Federación como a la Ley Orgánica del Tribunal, manifestando que:

¹⁶³ INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES (MISCELANEA FISCAL), Gaceta Parlamentaria, año III, número 646-I, jueves 7 de diciembre de 2000, disponible en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2000/dic/20001207-I.html>

Esta dictaminadora considera conveniente señalar que en el proceso de discusión de la Iniciativa en comento, algunos senadores de la República, presentaron diversas propuestas fundamentalmente orientadas a reformar el Código Fiscal de la Federación, así como la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con el propósito de otorgar a los contribuyentes un mayor nivel de seguridad jurídica, precisar las responsabilidades de dicho tribunal y mejorar los instrumentos que la legislación otorga para la expedita administración de justicia.

Coincide con el Ejecutivo Federal en la necesidad de regionalizar el Tribunal Fiscal de la Federación para atender de manera más eficaz el creciente número de demandas que se presentan para combatir actos administrativos.

La medida anterior logrará que la impartición de justicia administrativa sea más ágil y que los particulares cuenten con salas más ágiles y que los particulares cuenten con Salas del Tribunal Fiscal cerca de su lugar de residencia, que les permita abatir el costo que implica la interposición de un juicio de nulidad¹⁶⁴.

Se reformaron los artículos 28 y 29, a fin de omitir la división por regiones previstas en la Ley y dejar esta atribución a la Sala Superior, mediante acuerdos generales que deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación de manera similar a como ocurre con los circuitos en el Poder Judicial de la Federación, entrando en vigor esta reforma el 1º de febrero.

El Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicó el Acuerdo General G/10/2001 por el que se determinan los límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal, número y sede de sus salas regionales, en el Diario Oficial de 25 de enero del 2001, entrando en vigor también, el 1º de febrero.

¹⁶⁴ Dictamen de la Cámara de Diputados a la Iniciativa de Decreto que reforma diversas Disposiciones fiscales, Gaceta Parlamentaria. No. 58. 27 de diciembre de 2000, p. 34.

Finalmente, la Cámara de Origen adicionó una fracción III al artículo transitorio décimo primero, cambiando con ello la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por el de **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**. Esta transformación se llevó a cabo con una deficiencia técnica legislativa ya que se reformó la ley tanto en su denominación como en sus disposiciones, resultando inapropiada la adecuación debido a que la naturaleza de los artículos transitorios es prever situaciones que no son ordinarias ni permanentes y con ésta adición se cambia la propia denominación de la Ley (de carácter permanente) a través de un dispositivo transitorio, que además de tener una vigencia temporal, tiene un carácter secundario en atención a la función que desempeña, ya que actúa como complemento de los artículos principales; particularmente en los aspectos relativos a su aplicación. De este modo no corresponde a la misma Ley Orgánica contemplar dicha variación, sino al Decreto de reformas a diversas disposiciones fiscales; esto es, a la propia miscelánea fiscal. Se trató de una reforma inacabada, pues el propio dictamen consigna que:

Se revisaron y se le dio seguimiento en la comisión a diversas iniciativas que fueron presentadas por Diputados de los distintos grupos parlamentarios, incorporándose algunas de las propuestas al dictamen que nos ocupa y, dejando otras, por su contenido y alcance, para el trabajo sustantivo de la reforma fiscal integral en el transcurso del año 2001+¹⁶⁵

¹⁶⁵ Dictamen de la Cámara de Diputados a la Iniciativa de Decreto que reforma diversas Disposiciones Fiscales, *op. cit.*, p. 35.

El territorio nacional, para los efectos de la competencia de las Salas Regionales, se dividió conforme el artículo 28 de la Ley Orgánica, antes de la reforma de diciembre del 2000.

La reforma se instrumentó a través de acuerdos generales. El Acuerdo General del Pleno de la Sala Superior G/10/2001, publicado en el Diario Oficial de 25 de enero del 2011 (modificado en septiembre del mismo año mediante acuerdo G/43/2001 creando en su artículo primero tres nuevas regiones y en su artículo segundo cuatro nuevas salas regionales) señaló los límites territoriales y denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; número y sede de sus salas regionales; estableciéndose en los artículos primero y segundo la división de las regiones, con el nombre y límites territoriales de cada una de ellas, así como la circunscripción territorial, jurisdicción, nombre y sede de las salas que se encuentran en cada región.

Actualmente, los artículos 21, 22 y 23 Bis del Reglamento Interior del Tribunal -publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2009 y reformado el 21 de agosto de 2013-, establecen que para la atención de los juicios, el territorio se encuentra dividido en 23 regiones, precisando la sede y número de Salas Regionales y Salas Auxiliares, acorde con el artículo 18 fracción II de la Ley Orgánica vigente.

3.3.3.3. Situación actual de la justicia fiscal y administrativa.

Tanto la Ley Orgánica del Tribunal de 15 de diciembre de 1995, como la vigente de 6 de diciembre de 2007, establecieron en su artículo 1º,

el carácter de tribunal administrativo y de lo contencioso- administrativo, en similares términos:

¶ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un **tribunal administrativo**, dotado de plena **autonomía** para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece+.

¶ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un **tribunal de lo contencioso-administrativo**, dotado de plena **autonomía** para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece+.

De la lectura del dispositivo de la Ley Orgánica se desprenden los siguientes elementos constitutivos de la naturaleza jurídica del órgano:

a) Tribunal administrativo.

Es un órgano con funciones formalmente ejecutivas y materialmente jurisdiccionales, al resolver las controversias entre la autoridad y los particulares. Se constituye formalmente administrativo, toda vez que al Ejecutivo Federal corresponde en forma originaria el ejecutar las leyes fiscales y proveer en su esfera a su exacta observancia, atribución que realiza fundamentalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como resolver los litigios que tengan lugar por actos de las autoridades de esta naturaleza que lesionen los derechos de los particulares.

Sin embargo, el Tribunal es un organismo jurisdiccional, siendo tal jurisdicción delegada; esto es, con poder suficiente e independiente para dictar sus propios fallos.

b) Autónomo.

El Tribunal, anteriormente, dictaba sus resoluciones en representación del Titular del Poder Ejecutivo, ejerciendo una jurisdicción delegada.

No obstante, existe una severa contradicción, que por sí misma se explica:

El artículo 7 de la Ley Orgánica vigente del Tribunal citado establece:

Í Durante el ejercicio de sus cargos, los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente podrán ser privados de los mismos por el Presidente de la República, en los casos de responsabilidad en términos de las disposiciones aplicables, o cuando dejen de satisfacer los requisitos previstos en el artículo 6 de esta Ley, previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resuelto por el Pleno de la Sala Superior.+

En tales circunstancias, *¿puede existir autonomía e independencia judicial?*

c) Organización.

La Ley Orgánica del Tribunal señala que éste se compone de:

- I. La Sala Superior;
- II. Las Salas Regionales, que podrán tener el carácter de Salas Especializadas o Auxiliares, y
- III. La Junta de Gobierno y Administración.

Es decir, transitó de una competencia restringida en materia fiscal, para comprender otras materias.

3.3.3.4. Competencia.

La función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se reduce a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se someten a su conocimiento; aun cuando en su origen era ***un juicio de mera anulación.***

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente señala en el artículo 14, la competencia material del tribunal para conocer de los juicios que se promueven contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación

pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del

plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

XVI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Tal como se señala en la fracción XVI se amplía su competencia a *las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.*

Podemos formular como premisa que, con esa norma contenida en el artículo 14 de la Ley Orgánica, el legislador confirió al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la posibilidad de conocer de la juridicidad y, por extensión, de la constitucionalidad de las normas generales inferiores a los reglamentos.

Esta disposición no sólo rompe el viejo principio de que compete a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación conocer de la constitucionalidad de las normas generales, sino que representa la clara intención de continuar construyendo sistemas de justicia administrativa replicados.

Se duplican los sistemas y se sigue soslayando el problema central.

Uno de los grandes problemas de justicia en nuestro país lo representa precisamente la duplicidad de instancias para conocer de los litigios; fenómeno que se presenta tanto en la materia administrativa como en la fiscal, agraria, e incluso, en la justicia laboral. El afán desmedido de engrandecer el aparato burocrático y la ausencia de políticas judiciales de largo plazo, da lugar a una justicia federal reactiva y no derivada de una planeación lógica. Si a ello se suma la apatía del legislador, el resultado es tener sistemas de justicia duplicados en detrimento de las garantías contenidas en el artículo 17 constitucional.

Para comprender en su justa dimensión lo anterior, basta advertir que las resoluciones del llamado TFJFA no son definitivas, ni concluyentes para los justiciables, quienes terminan impugnándolas mediante el juicio de garantías, o por parte de las autoridades, en un excesivo uso del recurso de revisión. *¿Para qué entonces se quiere un Tribunal Federal cuyas determinaciones deben ser examinadas por otro Tribunal Federal?*

El legislador ha dotado al citado Tribunal de la facultad de conocer de la constitucionalidad de las normas inferiores (obvio sin sentido peyorativo) a los reglamentos.

En la exposición de motivos de la iniciativa que originó la Ley Federal del Procedimiento de lo Contencioso Administrativo se

expresó que los particulares podían impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo actos administrativos de carácter individual, sino también las resoluciones administrativas de índole general que expidieran las autoridades en el ejercicio de sus facultades, cuando éstas fuesen contrarias a la ley de la materia, ya sea que fuesen autoaplicativas o cuando el interesado las controvirtiera en unión del primer acto de aplicación (es notoria la identidad con el amparo contra leyes). Sin embargo, un tanto para suavizar el planteamiento, se excluyó de esa impugnación a los reglamentos y, por extensión lógica a las leyes (tal parece que el razonamiento fue: si no se puede impugnar un reglamento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, menos una ley que sea de carácter superior). Esta última conclusión se refuerza si se considera que aun cuando la norma alude a decretos, al hacerlo no se refiere a las leyes en estricto sentido.

Esta la evolución de la justicia fiscal concluyo que debe simplificarse el trámite en los asuntos o contiendas entre los particulares y las autoridades, por actos de carácter administrativo o resoluciones. Es preciso pugnar por una simplificación para mejorar la impartición de justicia y evitar una doble instancia, que es la relativa a acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y posteriormente, contra las sentencias que emita, a la revisión fiscal, o en su caso, al amparo, según se trate.¹⁶⁶

Por un lado, el citado Tribunal conoce de las controversias que se suscitan por actos de la Administración Pública y ejerce funciones materialmente jurisdiccionales; de igual forma, al suscitarse el siguiente

¹⁶⁶ CRUZ, Razo Juan Carlos, Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo Comentada, Porrúa, México, 2010.

medio de impugnación, es decir, el recurso de revisión fiscal, el Tribunal que conoce del asunto ejerce también funciones jurisdiccionales al resolver, en definitiva, mediante la sentencia que emita en el recurso de revisión fiscal, la controversia planteada.

Por tanto, debe reflexionarse sobre la necesidad de simplificar las contiendas que surgen en la materia, específicamente en los juicios de nulidad. El exceso de facultades y las instancias deben agotarse, provocan, a fin de cuentas, retardo en la impartición de justicia.

3.3.3.5. Justificación de incorporar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación.

La jurisdicción retenida es la que realizan los órganos jurisdiccionales establecidos en la esfera de la Administración Pública, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

La jurisdicción delegada se presenta cuando el Tribunal Administrativo situado dentro del Poder Ejecutivo emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo efectúa a nombre de la Administración Pública.

Cabe señalar que la permanencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano de mera anulación, no tiene sustento alguno, pues ésta obedeció a una línea doctrinal no ajustada a nuestro

desarrollo constitucional, como lo era la *doctrina francesa*, la cual a su vez, obedeció a cuestiones históricas particulares.

En ese tenor, habría que valorar si dichas justificaciones históricas resultaban aplicables en nuestro sistema jurídico, donde ha existido una tradición constitucionalista en torno a una clara división de poderes, salvo los períodos del Imperio y de la Constitución Centralista de 1836.

A continuación, enumero algunas de las razones por las cuales es posible subsumir el Tribunal Fiscal de la Federación al Poder Judicial, incluso en varios diseños institucionales, bien sea a través de los juzgados de distrito, o a través de su incorporación como un Tribunal Fiscal del Poder Judicial de la Federación, todo ello en el marco de la unificación jurisdiccional que nuestro sistema requiere.

1) Unidad Jurisdiccional.

Un Tribunal por esencia debe de ser autónomo, si no es autónomo no estaríamos ya en presencia de un Tribunal. Y la esencia de un Tribunal autónomo es que sus magistrados puedan dictar sus sentencias con independencia de otro criterio que no sea sólo basado en la ley, cuando se consigue esto en un Tribunal, por encima de declaraciones constitucionales o ausencia de las mismas, habrá siempre un Tribunal que no requerirá del apellido "autónomo".

De hecho existen quejas de funcionarios del Tribunal Fiscal, en el sentido de que no son ya atendidos como expertos en materia fiscal, señaló Nava Negrete que:

“Ahora la Secretaría de Hacienda y Crédito hacedora de las reformas fiscales no nos toma en cuenta, no nos invitan para participar en reformas, en cambios fundamentales del Código Fiscal o de otras leyes impositivas, ya no es como antes, eso lo hemos perdido+.”¹⁶⁷

Jorge Carpizo coincidiendo con Fix . Zamudio, opinó que:

“No es importante tratar de determinar si esos tribunales se encuentran dentro del departamento judicial o del ejecutivo; **lo que sí se puede afirmar es que están más cerca del judicial que del ejecutivo**, porque mientras hay una serie de razones para encuadrarlos dentro del poder judicial, nosotros, al menos, no encontramos ninguna que pudiera justificar la aseveración de que formalmente pertenecen al ejecutivo y son de justicia delegada+.”¹⁶⁸

2) Especialización.

Esos argumentos, aunados a la circunstancia de que las contiendas administrativas requieren cada vez con mayor apremio, de una especialización de los órganos jurisdiccionales encargados de dirimirlas, son un implícito reconocimiento del problema que aborda este trabajo.

¹⁶⁷ NAVA, Negrete Alfonso, *Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación*. Memorias de la Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, p. 105.

¹⁶⁸ CARPIZO, Jorge, *Bases Constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo*, Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, quinta edición, editorial Porrúa, México, 1996, p. 197.

3) Profesionalización.

Un aspecto para profesionalizar el Tribunal Fiscal lo constituye la incorporación de la magistratura en la carrera jurisdiccional y que además un órgano independiente a la función jurisdiccional esté facultado para proponer las ratificaciones y nombramientos de magistrados y el personal jurisdiccional.

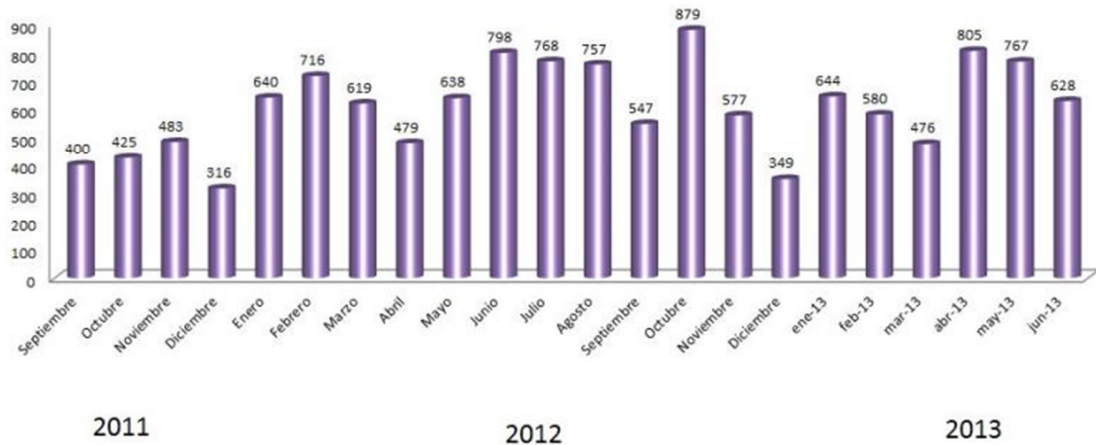
4) Defensoría en la materia.

Para hacer funcional el sistema, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente debe seguir proporcionando el servicio de defensa gratuita, ágil y sencilla, así como de consulta, defensoría y representación y el seguimiento a los procedimientos de queja o reclamación contra actos de las autoridades fiscales que estén vinculados al contribuyente.

Lo anterior es posible, porque la Procuraduría es un órgano público descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica funcional y de gestión especializada en materia tributaria, la cual puede ampliarse a toda la materia administrativa que no se contraponga con otras defensorías. Al día de hoy la Procuraduría ha tenido un buen desempeño como lo podemos observar en esta gráfica¹⁶⁹:

¹⁶⁹ Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Consultado en Agosto del 2013.
http://prodecon.gob.mx/Transparencia/Estadisticas/asesoria%20y%20defensa/mensuales/asesoria_estadisticas_mensuales.html

Solicitantes de servicios atendidos por mes



5) Fortalecimiento de la justicia federal.

El Tribunal se fortalecería al adquirir plena jurisdicción para el cumplimiento de sus resoluciones y al incorporarlo al Poder Judicial de la Federación como tribunal especializado en su materia.

El beneficio de su incorporación a un Poder Público, de modo alguno le restaría atribuciones, funcionalidad o independencia, sino por lo contrario continuaría con la función fundamental imperante desde que se creó, esto es, asegurar la equidad y justicia en las relaciones del fisco y la Administración Pública en general con los particulares.

De ahí que la incorporación del Tribunal al Poder Judicial Federal, permitiría que el propio Poder Judicial, vía su tribunal especializado, sea el **encargado de resolver las controversias entre el fisco y hacienda pública con los contribuyentes, y entre la Administración Pública y los particulares.** Con esto se disminuirá considerablemente la carga de

trabajo de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Colegiados de Circuito, en las áreas fiscal y contencioso administrativa; al ser el Tribunal, la máxima autoridad en la materia como Tribunal especializado del Poder Judicial, en el ámbito de legalidad.

No habría un abandono del Poder Judicial Federal en la materia, pues el Tribunal se transformaría en un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Adquiriría además, mayor peso político con la incorporación del Tribunal, como en su momento ocurrió con el Tribunal Federal Electoral.

Por lo contrario, se aprovecharía la experiencia fiscal del Tribunal y se dejaría el conocimiento de la materia administrativa a los juzgados de Distrito especializados.

6) Beneficios al contribuyente.

En síntesis, en materia de justicia administrativa es necesario explicitar lo siguiente:

La creación del recurso de revisión fiscal constituye un trastocamiento tanto para el Poder Judicial, como para el Tribunal Fiscal. Para éste, implica poner el conocimiento y resolución final de las cuestiones de legalidad en manos del Poder Judicial demeritando (quíerese o no) la labor del órgano de justicia fiscal y administrativa.

Para el Poder Judicial, implica un incremento notable en la carga de trabajo, particularmente en los Tribunales Colegiados de Circuito.

Para el contribuyente, implica dilación y retardo en la justicia al tener que agotar invariablemente el juicio de nulidad y en caso de serle favorable la resolución y por ende, adversa a la autoridad fiscal, ventilar el recurso de revisión y por ello, la resolución final de su conflicto ante el Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de naturaleza administrativa, autónomo para dictar sus sentencias y con una parcial independencia presupuestaria; y aun cuando carece de plena jurisdicción, la legislación y la jurisprudencia han ido perfilando sus resoluciones, las que no podrían catalogarse lisa y llanamente de *mera anulación*, cuando se encuentra facultado para precisar efectos y existe la obligatoriedad de cumplimentar su ejecución en determinado tiempo.

La ubicación de los tribunales administrativos ha sido materia de estudio no sólo doctrinal, pues existen sendas iniciativas de reforma para incorporar el Tribunal Fiscal al Poder Judicial Federal.

Complemento indispensable de ello, serían las garantías mínimas a la función jurisdiccional que hagan prevalecer la independencia, imparcialidad y eficacia de los organismos jurisdiccionales en general, garantías relativas a la designación, estabilidad, independencia económica y responsabilidad.

La reforma de diciembre del 2000 a la Ley Orgánica del Tribunal, no constituye sino un eslabón más en la evolución del Tribunal Fiscal, pues el propio dictamen legislativo, que da pauta a la reforma señala que determinados temas habrán de ser materia de análisis, deliberación y discusión en la reforma fiscal integral.

La rectificación constitucional y legal que en su caso debe llevar a cabo el legislador, impactaría además del propio texto fundamental, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la abrogación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal; requiriendo como presupuesto esencial, viabilidad presupuestaria a efecto de contar con los elementos indispensables para su adecuado desarrollo.

No obstante lo expuesto, lo fundamental para el contribuyente es que se garantice el respeto y la estricta ejecución de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; esto es, la estimación a los derechos del ciudadano, ya que se trata de operaciones financieras relacionadas con la formulación de la política económica que debe ser coherente con la fiscal, en las que entre más exista certeza jurídica se abona a la sustentabilidad del sistema jurídico en sí y por supuesto a la de la nación.

3.4. Órganos del Poder Ejecutivo con funciones materialmente jurisdiccionales.

3.4.1. Aspectos previos.

Abordar el tema de propiedad intelectual, necesariamente nos remite a efectuar un estudio previo de la configuración de esta tendencia del mundo posmoderno en el sistema económico y por ende, en el jurídico, porque si bien es cierto, los cambios en las últimas décadas han sido vertiginosos por la vía del libre mercado y la tendencia tecnocrática a la que nuestro país se vio obligado a entrar, a fin de ser sujeto de crédito internacional y con ello efectuar diversas modernizaciones tanto en el plano económico como en el terreno de lo político.

Es por ello, que tendremos que revisar el marco genérico en el que estas materias ~~económicas~~ se insertan en nuestra realidad, estudiarlas a profundidad y detectar mediante metodologías adecuadas, cómo hacer un sistema económico competitivo bajo la base de un Poder Judicial que dote de certeza a los participantes de estas áreas y no adscribirlas al ámbito ejecutivo netamente, pues a final de cuentas, la controversia terminará en el Poder Judicial Federal, por lo que a manera de hipótesis en este apartado asumo que el órgano autónomo debe conservar la materia sustantiva para la que fue creado, mas no la parte adjetiva o procedimental, sino que ésta pase a formar parte del Poder Judicial a fin de impartir justicia y certidumbre jurídica en temas tan delicados como la reacción de los mercados internacionales, hoy día tan volátiles ante decisiones políticas.

En función de lo anterior, hay que tener en cuenta que México a partir de la década de los 80 comenzó a abrir su economía al comercio, para Francisco González de Cossío:

El primer gran paso fue la suscripción del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio¹⁷⁰(GATT). Bajo este proceso comenzó una nueva política que gradualmente transformó las leyes económicas mexicanas: abrir el mercado y sumergirlo a flujos de inversión y a la competencia internacional.¹⁷¹

Por lo anterior, México suscribió tratados internacionales que proporcionaran un clima legal favorable para las inversiones extranjeras, y en vía de consecuencia, la modernización del entramado jurídico nacional, atento a que el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados (Tratado de los Tratados) *establece que los Estados miembros no pueden invocar su derecho interno para incumplir obligaciones internacionales.*

En ese sentido, México requiere de un marco jurídico y procedimientos judiciales que fomenten la eficiencia y competitividad, eliminando la excesiva reglamentación y sus distorsiones que obstaculizan a las empresas y por tanto, a la competitividad internacional.

En esta perspectiva, **analicemos los siguientes órganos administrativos o Í autónomosÎ que gravitan en la esfera del Ejecutivo e imposibilitan que el sistema sea más eficiente y, bajo esa tesitura, habrá que plantearse cómo y en qué medida deben incorporarse al Poder Judicial Federal** a fin de lograr su unificación y con ello la concentración de procedimientos que permitan pasarlos bajo la interpretación constitucional y de tratados internacionales, con el ánimo de

¹⁷⁰ Publicado en el diario oficial el 26 de Noviembre de 1986. Disponible en Internet: http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90130016.pdf

¹⁷¹ GONZÁLEZ, de Cossío Francisco, *Competencia Económica: Aspectos jurídicos y económicos*, Porrúa, México, 2005, p. 16.

proteger derechos, incentivar la economía y efficientar procedimientos que por tradición son anquilosados y altamente sensibles, dado que gran parte de nuestra economía ahora depende de estos flujos de capitales, los cuales llegarán a mejor puerto con leyes específicas de la materia y con una institución que agrupe y decida lo que en derecho proceda, con el profesionalismo que un Poder Judicial como el Federal en México está capacitado para realizar.

3.4.2. Órganos administrativos con facultades materialmente jurisdiccionales en materia de Propiedad Intelectual.

3.4.2.1. Aspectos Generales.

Propiedad Intelectual (*lato sensu*).

Las creaciones intelectuales, como bienes inmateriales o activos intangibles, pueden ser objeto de propiedad. En esa tesitura puede definirse como:

El conjunto de disposiciones jurídicas que regulan las prerrogativas otorgadas por el Estado a las personas sobre las creaciones de su mente. O bien, es el conjunto de disposiciones jurídicas establecidas en la carta magna, tratados internacionales, leyes, reglamentos y demás ordenamientos sobre los que se fundamenta el Estado para otorgar a individuos, empresas o instituciones, el reconocimiento, el derecho y la protección al uso exclusivo de obras literarias, artísticas, científicas, industriales y comerciales.¹⁷²

¹⁷² LABARIEGA, Villanueva Pedro Alfonso, *Algunas consideraciones sobre el Derecho de Propiedad Intelectual en México*, <<Revista de Derecho Privado>>, núm. 6, Septiembre - Diciembre 2003, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 58.

La propiedad intelectual se divide tradicionalmente en dos grupos:

- a) **Propiedad industrial** que es el derecho de propiedad sobre dos tipos de creaciones: las invenciones y los signos distintivos. Otra definición al respecto nos dice que es:

Un conjunto de ordenamientos legales compuesto por leyes, tratados internacionales y reglamentos, sobre los cuales se basa el Estado para otorgar a individuos, empresas o instituciones el reconocimiento, el derecho y la protección al uso exclusivo de invenciones e innovaciones o signos distintivos utilizados en los procesos productivos y en los productos o servicios que son el resultado final de dichos procesos productivos.¹⁷³

- b) **Propiedad Intelectual (*strictu sensu*)**, denominado como Derecho de Autor y Derechos Conexos, es el derecho de propiedad que se aplica a las obras de creación de corte artístico que se pueden plasmar en un medio material. Asimismo se considera como:

Acto volitivo de creación del intelecto, que es intangible. Protege al autor y lo faculta para divulgar y reproducir las obras expresión del ingenio humano, garantizando la integridad y el respeto de éstas. El autor está legitimado para crear su propio derecho. El autor tiene la titularidad de sus ideas-cosas inmateriales que al corporificarse en forma original crea algo nuevo, obras intelectuales que pueden ser de diversa índole.¹⁷⁴

Propiedad Industrial	Derechos de autor y derechos conexos
Signos distintivos	Tipo de obras

¹⁷³ *Ibidem*, p. 59.

¹⁷⁴ LOREDO, Hill Adolfo, *Naturaleza Jurídica del Derecho de Autor*, estudios de Derecho Intelectual en homenaje al Profesor David Rangel Medina, Ed. UNAM, México, 1998, p.21.

<ul style="list-style-type: none"> • Marca • Nombre comercial • Aviso Comercial • Denominación de origen <p>Inveniones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Patente • Diseño industrial • Secreto Industrial • Modelo de utilidad • Esquema de trazado de circuitos integrados • Variedades Vegetales 	<ul style="list-style-type: none"> • Literaria • Musical, con o sin letra • Dramática • Danza • Pictórica o de dibujo • Escultórica y de carácter plástico. • Caricatura e historieta • Arquitectónica. • Cinematográfica y demás obras audiovisuales • Programas de radio y televisión. • Programas de cómputo • Fotográfica. • Obras de arte aplicado que incluyen el diseño gráfico o textil, y • De compilación, integrada por las colecciones de obras, tales como las enciclopedias, las antologías, y de obras u otros elementos como las bases de datos, siempre que dichas colecciones, por su selección o la disposición de su contenido o materias, constituyan una creación intelectual.
--	--

3.4.2.2. Marco Jurídico de la Propiedad Intelectual en México.

Genéricamente, la propiedad intelectual (Derechos de Autor y Propiedad Industrial) tiene asidero en los artículos 5° párrafo 1, in fine; 6°; 7°; 25 párrafos 3 y 8; 27 párrafo 3, 28 párrafo 9; 89 fracción XV; 73 fracciones X, XXIX-F y XXX; y 133 constitucionales.

En nuestro país, la propiedad industrial se considera como reservada para ser legislada por el Congreso de la Unión (facultad federal expresa,

sobreentendiéndose "exclusiva"), al tenor de lo que dispone la *fracción X del artículo 73* de nuestro código político:

"El Congreso tiene facultad: Para legislar en toda la República sobre... comercio...".

Al mencionar el vocablo *comercio*, resulta claro que la hipótesis intenta abarcar todas las instituciones y disposiciones vinculadas con dicha actividad. De ahí que pueda inferirse que los derechos de propiedad industrial sólo encuentran cabal comprensión en un contexto comercial, dada su conformación y estructura específica, por lo que es indudable que la facultad constitucional *reservada* en dicha fracción incluye dicha materia.¹⁷⁵

Además, es oportuno considerar la declaración que contiene el artículo 10. de la *Ley de la Propiedad Industrial* en el sentido de que las disposiciones de dicha *ley* son de orden público y de observancia general en toda la República, sin perjuicio de lo establecido en los tratados internacionales de los que México sea parte, instrumentos internacionales que son cuantiosos y muy importantes. Más adelante nos referiremos brevemente a ellos.

Por lo que respecta a la propiedad industrial, la Secretaría de Economía, por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene el encargo de "normar y registrar la propiedad *industrial* y

¹⁷⁵ JALIFE, Mauricio, *Comentarios a la Ley de la Propiedad Industrial*, México, McGraw-Hill, 1998, p. 5.

mercantil... y la *transferencia de tecnología*" (artículo 34, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En nuestro país tanto la Propiedad Industrial como el Derecho de Autor cuentan con una legislación propia; el objeto de protección de cada una se encuentra consignado en los siguientes artículos de la Ley de Propiedad Industrial y de la Ley Federal del Derecho de Autor, respectivamente.

En el ámbito internacional, son numerosos los tratados que ha adoptado nuestro país, los cuales solamente se mencionan los más relevantes por no ser materia de estudio en la presente investigación:

- Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) (Anexo 1C del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio). Vigente en México desde el 1 enero de 2000.
- Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (Acta de Estocolmo). Vigente en México desde el 26 de julio de 1976.
- Protocolo concerniente al Arreglo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas. Vigente en México desde el 19 de febrero de 2013.

- Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional de 1958 (Acta de Estocolmo 1967). Vigente en México desde el 26 de enero del 2001.
- Reglamento del Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional (Acta de Lisboa). Vigente en México desde el 25 de septiembre de 1966.
- Tratado de Nairobi sobre la Protección del Símbolo Olímpico. Vigente en México desde el 16 de mayo de 1985.
- Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT). Vigente en México desde el 1 de enero de 1995.
- Reglamento del Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT). Vigente en México desde el 1 de enero de 1995.
- Convención sobre la Protección de Variedades Vegetales (UPOV) (Acta de 1978). Vigente en México desde el 9 de agosto de 1997.
- Arreglo de Estrasburgo relativo a la Clasificación Internacional de Patentes de 1971. Vigente en México a partir del 26 de octubre del 2001.

- Arreglo de Locarno que establece una Clasificación Internacional para los Dibujos y Modelos Industriales de 1968. Vigente en México desde el 26 de enero del 2001.
- Acuerdo de Viena por el que se establece una Clasificación Internacional de los Elementos Figurativos de las Marcas de 1973. Vigente en México desde el 26 de enero del 2001.
- Arreglo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas de 1957. Entrada en vigor 21 de marzo del 2001.
- Convención que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Ratificado 22 de enero de 1975.
- Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del procedimiento en materia de Patentes de 1977 y Reglamento. Vigente en México desde 21 de marzo del 2001.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN) (Sexta Parte, Capítulo XVII Propiedad Intelectual). Vigente en México desde el 1 enero de 1994.
- Acuerdo entre México y la Unión Europea concerniente al Reconocimiento Mutuo y Protección de las Denominaciones en el

sector de las Bebidas Espirituosas. Vigente en México desde el 28 de agosto de 1997.

- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea (Títulos v. Propiedad Intelectual). Vigente en México desde el 1º de octubre del 2000.

3.4.2.3. Procedimiento contencioso administrativo en materia de Propiedad Industrial y de Derecho de Autor.

A) Derecho de la Propiedad Industrial.

El derecho de uso y explotación exclusiva de una invención o signo distintivo, es tutelado a través de distintos procedimientos:

- **Declaración administrativa de infracción:** la pretensión que en éste se deduce es que se sancione a quien está realice actos de competencia desleal o esté utilizando y/o explotando un derecho concedido a otra persona por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

La declaración administrativa de infracción es un procedimiento entre particulares y su sustanciación tiene que ser a petición de parte, no puede ser iniciado de oficio por el Instituto.

- **Cancelación:** Con este procedimiento se persigue que se cancele una marca cuando el titular del registro ha provocado o tolerado que

se transforme en una denominación genérica y por tanto, haya perdido distintividad.

- **Caducidad:** En este procedimiento lo que se pretende es que se declare la caducidad de un registro, por no haberse usado (signos distintivos) o por falta de pago de las anualidades correspondientes (invenciones).
- **Nulidad:** Es la acción a través de la cual se solicita que se declare la nulidad de un registro, otorgado por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, con base en las causales de nulidad establecidas en la Ley de la Propiedad Industrial, el cual es aplicable tanto a invenciones como a signos distintivos.

Los procedimientos antes citados pueden ser iniciados de oficio o a petición de parte, o del Ministerio Público cuando tenga algún interés la Federación.

B) Derecho de Autor y Derechos Conexos.

- **Infracción en materia de derechos de autor:** Mediante este procedimiento se combate el uso no autorizado (reproducción, traducción, adaptación, exhibición o interpretación en público, distribución, emisión, o comunicación al público) de una creación, sin fines de lucro directo o indirecto.
- **Declaración administrativa de infracción de derechos de autor en materia de comercio:** La pretensión es que se sancione a quien

está utilizando obras protegidas por el derecho de autor, o comercializando copias de las mismas, o utilizando reservas registradas ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor, con fines de lucro directo o indirecto, sin consentimiento del autor o titular de los derechos.

3.4.2.4. Competencia del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial es un *organismo* descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 6° párrafo 1, de la Ley de Propiedad Industrial).

Este organismo tiene una doble naturaleza, es autoridad registral y además tiene facultades materialmente jurisdiccionales.

Por una parte es el encargado de otorgar los títulos de propiedad intelectual sobre las invenciones y signos distintivos que regula la Ley de Propiedad Industrial, y por otra, es competente para conocer de los procedimientos de cancelación, nulidad, caducidad, declaración administrativa de infracción de tales derechos; y además, en materia de derecho de autor, del procedimiento de declaración administrativa de infracción de derechos de autor en materia de comercio.

Adicionalmente, es competente para resolver los recursos de revisión administrativa que se interpongan con base en lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.4.2.5. Competencia del Instituto Nacional del Derecho de Autor.

El Instituto Nacional del Derecho de Autor, es la autoridad administrativa en materia de estos derechos y derechos conexos, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública y es competente para lo siguiente:

1. Proteger y fomentar el Derecho de Autor.
2. Promover la creación de las obras literarias o artísticas.
3. Mantener actualizado su acervo histórico.
4. Promover la cooperación internacional e intercambio con instituciones encargadas del registro y protección del Derecho de Autor y Derechos Conexos.
5. Llevar el Registro Público del Derecho de Autor.

Este organismo también tiene una doble naturaleza: es autoridad registral y posee facultades materialmente jurisdiccionales.

En su faceta registral se encarga de otorgar los títulos que facultan a usar y explotar en forma exclusiva las obras que protege la Ley Federal del Derecho de Autor.

Desde el punto de vista contencioso conoce del procedimiento de infracción en materia de Derechos de Autor, el cual tiene como objeto sancionar mediante la imposición de una multa las conductas consideradas como infracciones en la ley de la materia.

Asimismo, es competente para resolver los recursos de revisión administrativa que se interpongan con base en lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.4.2.6. Disfuncionalidad del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y del Instituto Nacional del Derecho de Autor en materia contenciosa administrativa.

La naturaleza de ambos organismos es de carácter certificadora y registral, por lo que sus funciones deben circunscribirse únicamente a otorgar los títulos que amparen el uso y explotación exclusiva de los derechos que tutelan, garantizando la publicidad de los mismos en tanto que son oponibles a terceros.

El aspecto disfuncional de este diseño normativo en ambos casos es que, en la práctica, estos organismos se convierten en juez y parte de las controversias que se someten a su potestad, es decir, los mencionados Institutos deciden sobre el otorgamiento del derecho a tutelar, y puede cuestionarse ante ellos mismos su validez a través de los procedimientos de nulidad, cancelación o caducidad, situación que trasgrede cualquier aspecto de imparcialidad; o bien, a través del Recurso de Revisión contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Otro punto en común en ambos casos es que los Institutos en comento dependen del Poder Ejecutivo Federal, y sus titulares son designados por autoridades del ramo respectivo, lo que cuestiona su independencia.

Las anteriores, son algunas de las razones más importantes para dejar en ambos Institutos sólo las funciones certificadoras y de naturaleza registral y trasladar las facultades materialmente jurisdiccionales para conocer de asuntos contenciosos al Poder Judicial de la Federación. Máxime como se explicitó en un principio, esta es una materia que genera desarrollo en una Nación y es indispensable la seguridad y certeza jurídica, así como la independencia e imparcialidad en la toma de sus decisiones.

3.4.2.7. Incorporación de las facultades jurisdiccionales del IMPI y del INDAUTOR al Poder Judicial de la Federación.

El 5 de enero de 2009 comenzó a funcionar la nueva Sala Regional de Propiedad Intelectual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), con sede en el Distrito Federal.

Por otro lado, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial es la primera instancia en la mayoría de los casos de propiedad intelectual: *registros y procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales sobre infracciones y validez de registros.*

Para la segunda instancia, el inconforme cuenta con una variedad de posibilidades:

1. El Recurso de Revisión Administrativa ante el propio IMPI. En la práctica se ha convertido en un instrumento para dilatar el procedimiento.

2. El Juicio de Amparo Indirecto ante Juzgado de Distrito.

3. El Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal.

En este entramado legal, la última instancia seguirá siendo un Tribunal Colegiado de Circuito, ya sea que conozca del procedimiento en amparo directo, recurso de revisión fiscal o recurso de revisión contra sentencia en juicio de amparo, razón por la cual es menester que los procedimientos propiamente contenciosos sean del conocimiento del Poder Judicial de la Federación, eliminando la instancia representada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.4.2.8. Tribunales Militares.

Si la seguridad jurídica se ha identificado tradicionalmente como uno de los fines del derecho y, en términos generales, supone la certeza de los sujetos de derecho de que su situación jurídica no será modificada sino mediante procedimientos establecidos previamente, esto implica que sea una de las condiciones necesarias para el desarrollo de las economías de mercado. Por ello el ramo de la justicia militar también debe ser abordado como parte del presente estudio.

La tesis que sostengo en el presente apartado y que pretendo demostrar a continuación es que los tribunales militares carecen de razón de existencia en tiempos de paz; que ésta solo se justifica cuando media

una declaratoria de estado de guerra¹⁷⁶; y que solo por resabios de un militarismo derivados del movimiento revolucionario de 1910 se rodeó al Ejército Mexicano de un sinnúmero de facultades que son incongruentes con su esencia.

Cuando la Constitución indica en el artículo 13 que subsiste el fuero de guerra esto no debe ser interpretado como un fuero militar. Fuero de guerra es una condición que se refiere a la existencia de condiciones particulares bajo un estado de guerra en donde pueden tener cabida los delitos y faltas contra la disciplina militar.

En México, la Constitución especifica en su artículo 13 que no existen tribunales especiales, aunque exceptúa el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar.

El régimen de tribunal militar persiste en México, a diferencia de otros países en los que todos los crímenes cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas-no únicamente en contra de civiles-son juzgados por tribunales comunes.

En algunas naciones como Colombia y Perú se ha decidido que los militares inculpados de crímenes de la humanidad (entre los que están la

¹⁷⁶ Para que exista un estado de guerra o una situación de extrema urgencia, debe existir una declaratoria del Congreso de la Unión en el primer caso o una declaratoria formal en el segundo de parte del Ejecutivo y no puede ser arbitrariamente definida por el Presidente de la República o por los comandantes militares. [Véase CIENFUEGOS, David y MACÍAS, María Carmen, *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, Estudios de Derecho Público y Político*, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, capítulo: El fuero militar en México: La injusticia en las fuerzas armadas, OROPEZA, González Manuel, 2006 pp.189 y 190].

tortura, violación y desaparición forzada) deben ser juzgados por instancias internacionales para la correcta aplicación de la ley.

En nuestro país los jueces castrenses son designados por la propia autoridad militar, lo que vulnera la imparcialidad básica de los procesos judiciales. En la mayoría de los países de América Latina el sistema de justicia militar depende del Poder Ejecutivo, a excepción de Brasil y Nicaragua en donde se subordina del Poder Judicial.

El entonces Presidente Felipe Calderón envió al Senado una iniciativa de ley para modificar el régimen actual y poder juzgar en un tribunal civil a los integrantes de las Fuerzas Armadas si son acusados de los delitos de desaparición forzada, violación y tortura.

Esta iniciativa es acorde con la sentencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos de agosto de 2009. En ese entonces, la CIDH ordenó al Estado Mexicano reformar el artículo 57 de Código de Justicia Militar para obligar a los tribunales civiles a juzgar a los elementos de las Fuerzas Armadas que atentaran contra los derechos humanos.

Los últimos acontecimientos que se han suscitado en relación con la aplicación del fuero militar, la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, así como la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el caso del Sr. Rosendo Radilla, llevan a reconsiderar dicha postura. Me parece que es necesario ir más allá, en pro de consolidar el sistema de impartición de justicia de nuestro

país a través de su unificación y reorientación para lograr un gobierno que respete los derechos humanos, sin menos cabo de la dignidad de sus instituciones y la de sus servidores públicos.

Ilustro lo anterior con el ejemplo de Guerrero, en donde la organización civil denominada Tlachinollan, ha realizado la primera solicitud para que la Procuraduría General de la República atraiga un caso que se encuentra en la justicia militar, que es el de Valentina Rosendo e Inés Fernández, indígenas que fueron atacadas sexualmente por militares¹⁷⁷.

Este es el primer caso en que se le pide al Procurador de Justicia Militar que decline la competencia y envíe el caso al fuero civil, después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 6 de julio que los jueces del Estado deben replicar el criterio de restricción al fuero militar en aplicación al artículo 1º Constitucional recientemente reformado el 10 de junio de 2011 que establece:

Í Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia

¹⁷⁷ TLACHINOLLAN, Centro de Derechos Humanos de la Montaña. *Inés y Valentina exigen que PGR atraiga sus casos*+. Disponible en Internet : <http://www.tlachinollan.org/en/Recortes-de-prensa/ines-y-valentina-exigen-que-pgr-atraiga-sus-casos.html>

favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En este y en otros casos, dada la tendencia a ignorar normas ajenas a aquéllas que regulan la disciplina militar, se corre el riesgo de que los tribunales militares resuelvan vulnerando lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución amparados en el régimen de excepción que prevé el artículo 13 constitucional. Y lo más preocupante es que la opacidad que priva en el sistema de impartición de justicia militar, dificulta enormemente la supervisión del cumplimiento tanto de los compromisos adquiridos por México a nivel internacional, como la observancia de la propia Constitución.

El incumplimiento y mal desempeño en ese rubro trae aparejado el deterioro de la imagen de nuestro país a nivel nacional e internacional, independientemente de los costos económicos que involucran las indemnizaciones que habrá de cubrir el Estado Mexicano, como la ordenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Sr. Rosendo Radilla por un monto de 238 mil 300 dólares, situación que inevitablemente tiene un impacto en el desarrollo económico del país.

En mi opinión, la falta de acceso a la información que existe de la justicia militar en nuestro país y las escasas garantías de defensa con las

que cuentan los militares, es razón suficiente para reconsiderar la reubicación de dicha jurisdicción.

Si bien es cierto que en el caso específico del Sr. Rosendo Radilla se establece la restricción al fuero militar, el respeto al principio de convencionalidad obliga a que se consideren los derechos humanos de los gobernados y también de los militares, ya que el régimen de excepción al que se encuentran sujetos estos últimos, indiscutiblemente constituye un mecanismo legal para la violación de sus garantías fundamentales, colocándolos en un estado de vulnerabilidad ante las resoluciones de las autoridades militares.

Es consecuencia inevitable preguntarse si los jueces militares tendrán intención de apegarse al principio de convencionalidad al momento de dictar sus sentencias, ya que el fuero *militar o de guerra* constituye la única excepción al principio de igualdad de la ley consagrado en el artículo 13 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, donde claramente se establece lo siguiente:

Í Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.+

*Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha determinado que: No obstante que la palabra **fuero** tiene varias acepciones, la interpretación histórica y sistemática del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que la proscripción que realiza de los fueros se refiere a la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación. En efecto, al establecer el artículo 13 constitucional la subsistencia del **fuero** de guerra, en tratándose de delitos y faltas contra la disciplina **militar**, se refiere a la aplicación, en estos supuestos, de leyes distintas por tribunales militares. De esta forma no debe existir, fuera del ámbito **militar**, ningún tribunal distinto de los ordinarios que privilegie a determinada persona o corporación.¹⁷⁸*

Don Manuel González Oropeza, establece que el artículo en comento por una parte establece el principio de igualdad ante la ley, prohibiendo la expedición de normas privativas y marcando el carácter de generalidad y abstracción de las mismas. Consecuente con ello, se prohíben los tribunales especiales o juicios por comisión, que son los tribunales *ad hoc* encargados de aplicar sanciones a un grupo social determinado que se rige por sus propias reglas. Lo anterior daña el principio de igualdad, donde las leyes, y los tribunales derivados de ellas, deben ser los mismos para todos los miembros de la sociedad.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Tesis CXXXVI/97 sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, Septiembre de 1997 en la página 204. Rubro: FUERO. SU PROHIBICIÓN EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL IMPLICA LA PROSCRIPCIÓN DE JURISDICCIONES O ESFERAS COMPETENCIALES DISTINTAS, EN FUNCIÓN DE LA SITUACIÓN SOCIAL DE DETERMINADA PERSONA O CORPORACIÓN.

¹⁷⁹ GONZÁLEZ, Oropeza Manuel, *Ensayo titulado El Fuero Militar en México: La Injusticia en las Fuerzas Armadas*+dentro de la obra Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, Serie Doctrina Jurídica (Núm. 325), disponible en Internet: www.bibliojuridica.org/libros/5/2264/11.pdf.

La Suprema Corte de Justicia de México ha interpretado que para que proceda el fuero de guerra deben darse como condiciones las siguientes:¹⁸⁰

- a) El fuero personal, es decir, que sean militares los sujetos de responsabilidad.
- b) Que su conducta esté ligada al deterioro de la disciplina militar, es decir, el decoro de la institución armada, por lo que si el delito imputado es civil, aunque sea un militar el que lo cometió, debe ser juzgado por los tribunales ordinarios.

De esta manera, el fuero militar se autoriza constitucionalmente con la satisfacción de ciertos requisitos, siendo el primero que los civiles nunca estarán sometidos a dicho fuero. Complemento de lo anterior es que la Constitución lo restringe para conocer de las faltas contra la disciplina militar, así como para imponer las penas relacionadas con delitos estrictamente de dicho orden; como la deserción, la traición en guerra extranjera y otros ilícitos cometidos por ellos.

La Constitución mexicana exige la satisfacción de los dos requisitos mencionados, para que los tribunales militares puedan conocer de los delitos que sean sólo pertinentes a las fuerzas armadas y sus funciones.

En otras palabras, no cualquier delito que pueda definir la legislación común se convierte en militar por el hecho de haber sido

¹⁸⁰ Tesis aislada No. 27, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación 115-120, segunda parte, p. 17. Rubro: FUERO MILITAR ES DE EXCEPCION.

cometido por un miembro de las fuerzas armadas, porque ello sería convertir al fuero de guerra, en un privilegio y en un sistema punitivo parcial, en detrimento de la igualdad ante la ley y del principio de división de poderes que establece que las penas sólo las puede imponer el juez ordinario, según el artículo 21 constitucional. De tal manera, los delitos militares objeto de esta jurisdicción especializada, sólo pueden ser aquéllos que necesariamente para cometerlos puedan ser cometidos por militares en ejercicio de funciones estrictamente militares, o que sólo los militares los puedan cometer.

Bajo esta hipótesis, los delitos que son equivalentes a los delitos comunes, definidos por los códigos penales correspondientes, deben ser juzgados por la jurisdicción ordinaria y los jueces comunes sólo deben atender las peculiaridades de la conducta delictiva cometida por un militar, como agravante, por razón de ser autoridad armada. La condición de militar daría al delito común un motivo para agravar la pena, pero no para sustraerlo de la jurisdicción ordinaria. El orden público y el Estado de derecho se interesan en garantizar que tribunales especializados, sujetos a la autoridad militar desde su nombramiento e integración, no se involucren más que para punir delitos esencialmente militares, pero no para aplicar penas en delitos que son esencialmente comunes o que pueden ser cometidos por cualquier civil y que la legislación ordinaria ya contempla.

Los delitos y faltas definidos en el Código de Justicia Militar son los siguientes:

- Dentro de los delitos contra la seguridad exterior de la Nación se encuentran la traición a la patria; espionaje; delitos contra el derecho de gentes; violación de neutralidad o de inmunidad diplomática.¹⁸¹
- Entre los delitos contra la seguridad interior de la nación se comprenden la rebelión y la sedición.¹⁸²
- Como parte de los delitos contra la existencia y seguridad del ejército se encuentran la falsificación; el fraude, malversación y retención de haberes; el extravío, enajenación, robo y destrucción de los perteneciente al ejército; la deserción e insumisión; la inutilización voluntaria para el servicio; insultos, amenazas o violencia contra centinelas, guardias, tropa formada, salvaguardias, bandera y ejército; ultrajes y violencia contra la policía; falsa alarma.¹⁸³
- Son delitos contra la jerarquía militar la insubordinación; el abuso de autoridad; la desobediencia y la asonada.¹⁸⁴
- Entre los delitos cometidos en ejercicio de las funciones militares o con motivo de ellas están el abandono de servicio; la extralimitación y usurpación de mando o comisión; maltrato a prisioneros, detenidos o presos y heridos; pillaje, devastación, merodeo, apropiación de botín, contrabando, saqueo y violencia contra las personas.¹⁸⁵
- Los delitos contra el deber y decoro militares son: infracción de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en el Ejército; infracción de deberes de centinela, vigilante, serviola, tope y timonel; infracción de deberes especiales de marino; infracción de deberes especiales de aviadores; infracción de deberes militares correspondientes a cada militar según su comisión o empleo; infracción de los deberes de prisioneros,

¹⁸¹ Ver Título Sexto del Código de Justicia Militar.

¹⁸² Ver Título Séptimo del Código de Justicia Militar.

¹⁸³ Ver Título Octavo del Código de Justicia Militar.

¹⁸⁴ Ver Título Noveno del Código de Justicia Militar.

¹⁸⁵ Ver Título Décimo del Código de Justicia Militar.

evasión de éstos o de presos o detenidos y auxilio a unos y a otros para su fuga; contra el honor militar y duelo.¹⁸⁶

- Finalmente tenemos los delitos cometidos en la administración de justicia o con motivo de ella.¹⁸⁷

Cuando el Código de Justicia Militar establece los anteriores delitos puede incurrir en un vicio de inconstitucionalidad pues tipifica conductas especiales hacia los militares y los sustrae del conocimiento de los tribunales ordinarios, cuando la igualdad ante la ley, obliga a que sean juzgados como cualquier otro habitante del país, ya que no se trata de delitos que sólo los militares pueden cometer, sino que son compatibles con las conductas delictivas de la ley ordinaria.

Por supuesto, la ley penal ordinaria, e incluso el Código de Justicia Militar, contempla o puede contemplar directivas al juez ordinario de cómo tratar al militar que incurre en alguno de los delitos; pero ello no significa que sólo un juez militar puede apreciar todos los delitos cometidos por militares. En este sentido, el militar como servidor público, no es diferente de cualquier otro servidor público; el patrimonio de las fuerzas armadas no es distinto de los bienes de la nación, incluyendo armas, caballos, equipamientos y demás bienes que las fuerzas armadas usan para desarrollar sus funciones. No puede haber tribunales especializados para los militares cuando no los hay para los servidores con fuero constitucional, de tal manera, todos los diputados, senadores, secretarios de Estado, magistrados, ministros de la Suprema Corte, gobernadores de los Estados y servidores públicos estatales, que desarrollan funciones tan

¹⁸⁶ Ver Título Decimoprimer del Código de Justicia Militar.

¹⁸⁷ Ver Título Decimosegundo del Código de Justicia Militar.

graves e importantes para el Estado, no son juzgados penalmente por tribunales especializados, sino por los mismos tribunales establecidos en la Constitución y demás leyes ordinarias. La disciplina militar no puede ser privilegiada sobre la inmunidad parlamentaria o los requisitos de procedibilidad para que los jueces ordinarios conozcan de los delitos previstos en las leyes federales. La carrera militar no es un ámbito para iniciados ni una ciencia difusa, que no la pueda entender, y preservar, el competente personal del Poder Judicial Federal.

Otro problema que se presenta con el Código de Justicia Militar es que no distingue claramente entre faltas y delitos, sino que los regula por igual en los títulos respectivos; de esta forma, las responsabilidades civiles y administrativas que se encuentran diferenciadas para los demás servidores públicos, en dicho ordenamiento se tratan como delitos para los militares y el carácter punitivo predomina. Esta condición sólo podría justificarse en tiempos de guerra, pero no en los de paz. Para que exista un estado de guerra, debe mediar una declaratoria del Congreso de la Unión y, una situación de extrema urgencia debe enunciarla formalmente el Ejecutivo, de tal suerte que no puede ser arbitrariamente definida por el presidente de la República o por los comandantes de la milicia.

En cuanto a las responsabilidades administrativas y civiles también deben intervenir los jueces ordinarios en caso necesario y es justificable que antes de su participación, puedan existir comisiones de honor o incluso tribunales especializados que sumariamente aprecian la procedencia de faltas administrativas. De esta manera, la desobediencia o la infracción a ciertos deberes en tiempos de paz, no puede ni debe ser

castigada como delito, sino debe ser tratada como cualquier falta administrativa.

De acuerdo con el Código citado, la justicia militar—expresión de la Justicia Militar—se administra o más propiamente dicho, se imparte por:

- I. El Supremo Tribunal Militar;
- II. los consejos de guerra ordinarios;
- III. los consejos de guerra extraordinarios;
- IV. los jueces.¹⁸⁸

Y son auxiliares de la administración de justicia:

- I. Los jueces penales del orden común;
- II. la policía judicial militar y la policía común;
- III. los peritos médico-legistas militares, los intérpretes y demás peritos;
- IV. el jefe del archivo judicial y biblioteca;
- V. los demás a quienes las leyes o los reglamentos les atribuyan ese carácter.¹⁸⁹

También participan en la impartición de justicia militar el Ministerio Público Militar¹⁹⁰ y el cuerpo de defensores de oficio.¹⁹¹

La competencia de los actores antes citados se regula en los capítulos II, III, IV, V y VI del Título Quinto correspondiente al Libro Primero del Código de Justicia Militar.

¹⁸⁸ Ver Artículo 1º del Código de Justicia Militar.

¹⁸⁹ Ver Artículo 2º del Código de Justicia Militar.

¹⁹⁰ Ver Artículo 39 y siguientes del Código de Justicia Militar.

¹⁹¹ Ver Artículo 52 y siguientes del Código de Justicia Militar.

Las etapas del procedimiento que se sigue ante los órganos de justicia militares son las siguientes:

- 1) Averiguación previa.
- 2) Instrucción ante el Juez Militar.
- 3) Procedimiento ante el Consejo de Guerra.
- 4) Apelación ante el Supremo Tribunal Militar.
- 5) Juicio de amparo contra las sentencias definitivas.

Hay que destacar que contra las sentencias definitivas dictadas por cualquiera de los órganos jurisdiccionales militares es procedente el Juicio de Amparo, según lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 107 fracción V, inciso a), que establece expresamente esta posibilidad al indicar que puede promoverse ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda en el caso de tratarse, en materia penal, de resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean estos federales, de orden común, o militares.

Como puede advertirse, también en este número el problema de la duplicidad jurisdiccional existe, pues las decisiones de los Tribunales Militares están sujetas al control de constitucionalidad e incluso de convencionalidad.

José Manuel Villalpando¹⁹², resume lo previsto en el Libro Tercero, título tercero del Código de Justicia Militar denominado *Del Procedimiento* de la siguiente manera:

Las partes fundamentales del proceso judicial militar lo son en primer lugar, el Ministerio Público Militar, y en segundo, el Juez Militar de Instrucción. Así mismo, el acusado cuenta con la posibilidad de recibir la asistencia profesional de un defensor, pagado de su peculio, o proporcionado por la defensoría de oficio militar.

El Ministerio Público Militar depende del Procurador General de Justicia Militar, quien tiene entre sus atribuciones y deberes el perseguir por sí mismo o por medio de sus agentes, ante los tribunales del Fuero de Guerra, los delitos en contra de la disciplina militar, solicitar las órdenes de aprehensión en contra de los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, cuidar que los juicios y procesos se sigan con celeridad, pedir la aplicación de las penas que correspondan y vigilar que éstas sean debidamente cumplidas. El Ministerio Público Militar es el único capacitado para ejercer la acción penal militar, y no puede retirarla o desistirse de ella cuando sea improcedente o reciba órdenes expresas del Secretario de la Defensa Nacional.

El MPM presenta su caso ante el Juez Militar, quien sustancia el proceso, escuchando y recibiendo las pruebas tanto del acusador como del acusado, hasta el punto en que, según las conclusiones presentadas por las partes, se desprenda que hay materia suficiente para que la causa sea conocida por el Consejo de Guerra. El Juez lo comunica al comandante militar de la localidad y éste se encarga de convocar al Consejo de Guerra.

Ante el Consejo de Guerra, el MPM reitera su acusación y la defensa tiene derecho de replicar. Al finalizar los debates, del Consejo de Guerra se retira a deliberar y a votar en secreto, mediante un interrogatorio que se

¹⁹² VILLALPANDO, César José Manuel, *La Justicia Militar en México*, en: INAP, *La Administración de la Justicia*, <<Revista de Administración Pública>>, Numero 95, México, 1997, pp. 45 y ss, disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/95/pr/pr4.pdf>

formula a cada vocal, para saber si el acusado es culpable o no de los delitos de que se le acusa. Si los votos obtenidos, ya sea por unanimidad o por mayoría, declaran culpable al acusado, el juez Militar recibe la determinación y conforme a ella dicta la sentencia, apegándose a las penas consideradas en el Código de Justicia Militar. Conviene aclarar que el Consejo de Guerra no determina la pena, sino la culpabilidad. La sentencia dictada por el Juez Militar es apelable ante el Supremo Tribunal Militar.

Ahora bien, las penas que contempla el Código de Justicia Militar para los diferentes delitos son:

- a) Prisión ordinaria, que consiste en la privación de la libertad, y que será purgada en la cárcel militar o común, o donde la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina lo determinen.
- b) Suspensión de empleo o comisión militar, que consiste en la privación temporal del empleo desempeñado y de la remuneración, honores, consideraciones e insignias.
- c) Destitución del empleo, que es la privación absoluta del empleo militar.¹⁹³

Cabe mencionar que tanto la prisión extraordinaria, que era la que se aplicaba en lugar de la pena de muerte y también esta última fueron derogadas mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 2005.

¹⁹³ Ver artículos 122, 128, 131 y 132 del Código de Justicia Militar.

Manuel González Oropeza, nos ilustra con la siguiente reflexión sobre la figura del fuero militar:¹⁹⁴

Tal como está organizada la administración de justicia militar, dependiente de uno de los poderes federales, distinto al del Poder Judicial, no logra la independencia que todo tribunal debe contar. Si bien en la actualidad todas las resoluciones de los tribunales militares pueden ser revisables ante los tribunales ordinarios, la disciplina y sumisión absoluta que imponen las ordenanzas militares al personal militar, así como la precariedad del patrimonio de soldados y algunos oficiales, haría ilusoria la defensa de sus derechos por la vía judicial ordinaria que en vía de amparo y de revisión quisieran lograr, por lo que el fuero militar debe reducirse sustancialmente a los delitos esencialmente militares en tiempos de paz y descansar en la justicia ordinaria la aplicación de sanciones para delitos que no son estrictamente militares.

La parcialidad de los tribunales militares presume un entorno donde la influencia o consigna puede definir el resultado de la decisión. El artículo 27 del Código de Justicia Militar establece que los jueces son designados por la Secretaría de Guerra y Marina, haciendo a los jueces ordinarios, funcionarios %auxiliares+ de la administración de justicia militar, según el artículo 31 de dicho Código y el Ministerio Público Militar puede mandar la comparecencia de civiles en la investigación de cualquier delito militar, según el artículo 38.

El procedimiento altamente punitivo respecto de delitos que debieran ser comunes trastoca garantías elementales de la justicia penal, como la carga de la prueba al inculpado para probar su inocencia, tal como lo establece el artículo 102 del Código de Justicia Militar donde la intención delictuosa se %presume+, afectando el principio de in dubio pro reo.

õ

El general brigadier José Francisco Gallardo escribió su tesis de maestría para obtener ese grado en la UNAM, publicando un extracto en el núm. 22 de la revista Forum,

¹⁹⁴ GONZÁLEZ Oropeza, *op. cit.*, pp.190 y s.s.

*correspondiente a octubre de 1993. El título de su trabajo fue **Las necesidades de un Ombudsman militar en México**, donde asoma una crítica al sistema de tribunales militares. Esto provocó una reacción inusitada en las autoridades militares y fue acusado de injurias, difamación y calumnias, según el artículo 340 del Código de Justicia Militar, decretándose auto de formal prisión con increíble rapidez el 18 de diciembre de 1993. Debido a que el general Gallardo fue amparado por la justicia común el 7 de octubre de 1994, se le siguió otra causa, esta vez por enriquecimiento ilícito y malversación, ya que con anterioridad al ejercicio de su libertad de expresión, había sido cuestionado por la disposición de archivos, caballos y bienes de la Villa Ecuestre del Ejército.*

Ante la persistencia de los tribunales militares de juzgar a Gallardo por algún delito, su caso es sometido al conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual rinde su Informe en 1996 (43/96), el cual es acumulado con otros dos casos de tortura y privación ilegal de la libertad: El caso de Reyes Penagos, Julieta y Enrique Flores, resuelto por la CIDH en marzo de 1999, donde se denunciaron violaciones cometidas por el ejército y la Policía Judicial del estado de Chiapas, así como el caso de las Hermanas González Pérez, que generó el informe 53/01 por violaciones cometidas por personal del ejército.

Estas violaciones que han llamado la atención de la comunidad internacional se han generado no sólo por deficiencias en la administración de justicia militar, sino en la indebida participación que las autoridades civiles han propiciado para que las fuerzas armadas permanentes intervengan en la aplicación de las leyes ordinarias. La Ley General que establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece en su artículo 12 que las fuerzas armadas estarán prestas al auxilio de las autoridades civiles, para la aplicación de las leyes. Esta función administrativa de las fuerzas armadas que le corresponde a las policías y demás autoridades civiles, se ha interpretado con liberalidad por la Suprema Corte de Justicia al declarar constitucional dicha disposición legal a través de la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 del 5 de marzo de 1996.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la Tesis P./J. 8/2000, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000, p. 549.

Por ello es fundamental que estos tribunales sean reducidos a su objetivo fundamental que es garantizar la disciplina y la función militar, cuidando siempre del respeto a las libertades que los militares, como toda persona tienen. La muy alta y noble función de las Fuerzas Armadas mexicanas no debe ser puesta en peligro de cuestionamientos derivados de la justicia militar.

Capítulo 4

La unificación de la justicia federal.

4.1. Metodología de estudio.

El Poder Judicial de la Federación tiene una relevancia fundamental en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho atento a que, como llegó a afirmar el Dr. Jorge Carpizo, no es un Poder aislado ni sometido a los dictados metaconstitucionales de los titulares de los Poderes Ejecutivo o Legislativos en turno, sino por lo contrario, en la lógica y arquitectura constitucional del equilibrio de poderes es éste quien se convierte en el intérprete final de la Constitución y, por tanto, debe definir rumbos y políticas públicas en el ámbito de la justicia.

Partiendo de esa premisa y una vez que hemos expuesto una de las problemáticas de la justicia federal en México: *La dispersión y el incorrecto diseño institucional en órganos administrativos con facultades jurisdiccionales*, es conveniente reordenar el modelo a partir de la metodología de marco lógico¹⁹⁶, entendida ésta como un *método orientado a la solución de problemas específicos*.

Por ello, el método tiene tres grandes fases:

¹⁹⁶ El **enfoque de marco lógico (EML)** es una herramienta analítica para la planificación de la gestión de proyectos orientados por objetivos. Se considera que la ejecución de un proyecto es consecuencia de un conjunto de acontecimientos con una relación causal interna. Estos se describen en: insumos, actividades, resultados, objetivo específico y objetivo global. Las incertidumbres del proceso se explican con los factores externos (o supuestos) en cada nivel. NORAD. *Enfoque del Marco Lógico como herramienta para la planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos*. IUDC/UCM/CEDEAL Madrid, 1993.

a) En la primera, se identifica el problema a resolver, por medio de un diagnóstico sistémico amplio, que permita establecer las causas del problema y por qué no ha logrado ser resuelto;

b) En la segunda fase, se construye un modelo sistémico que expresa las condiciones lógicas de toda índole que deben cumplirse para que el problema se resuelva;

c) Y en la tercera fase, se construye un instrumento gerencial que registra la estrategia de solución, en la forma de una matriz de objetivos secuenciales que deben alcanzarse. En esta tercera fase, se incorporan los indicadores necesarios para mantener el seguimiento y control sobre la gestión de la solución.¹⁹⁷

El método del marco lógico, al igual que cualquier otro método, debe aplicarse dentro de un determinado contexto, en el caso concreto nos apoyaremos en dicha metodología para reordenar el sistema de la justicia federal en México.

4.2. Impacto en el desarrollo económico y sustentable.

Ya al inicio de esta investigación se detallaron los antecedentes del concepto de desarrollo sustentable y la manera en que se relaciona la justicia con él. Entonces vale la pena realizar una recapitulación de lo expuesto para aplicarlo al caso concreto.

Es necesario analizar las diversas reformas que en materia de justicia administrativa y judicial se han dado a nivel nacional a partir de la entrada de México al *Acuerdo General de Aranceles Aduaneros*, y

¹⁹⁷ ALDUANTE, Eduardo, *Boletín Del Instituto*, INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES), CEPAL, Numero 15, 2004. Disponible en Internet: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/20664/boletin15.pdf>.

Comercio (GATT), dado que el sistema jurídico en México llevó a cabo diversas reformas con el objetivo de cambiar el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, que imperó en nuestro país por más de cincuenta años, por otro modelo apoyado en la exportación y la captación de inversión extranjera; es así como se llegó a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Los sistemas de justicia, en la gran mayoría de los países desarrollados, se encuentran preocupados por reducir los tiempos para la solución de conflictos.

En México, al concentrar la facultad *de decir el derecho* en órganos con interdependencia del Poder Ejecutivo y, por ende, con cierta y limitada autonomía del mismo Poder Ejecutivo y fuera de la estructura del Poder Judicial, se ha entrampado al sistema de administración de justicia en un tema vital: *El respeto a la cultura de la legalidad*, el cual, es cada vez más una aspiración y no una realidad, situación que desmotiva e impacta en la inversión de flujos de capital nacional y extranjeros, propiciándose en algunos caso, la fuga de estos recursos.

Desde esta perspectiva, uno de los problemas que enfrenta nuestro país para consolidar el *%Desarrollo Económico Sustentable+* es, indudablemente, la carencia de un sistema de justicia que simplifique y agilice las contiendas entre los particulares, de tal suerte, que garantice la protección de los derechos de propiedad y un conjunto de instituciones públicas que aseguren eficientemente su tutela, en especial por parte de

los tribunales. Es por ello que resulta central y prioritario fortalecer las instituciones responsables de la administración de la justicia.

En las últimas dos décadas, la participación del Poder Judicial Federal en la construcción de la política pública de justicia nacional ha sido nula; responde en forma reactiva, sin involucrarse en su diseño, prueba de ello es la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008, reforma que ha sido considerada como la más importante de los últimos años, puesto que transforma el sistema de justicia penal en México y que impacta sustancialmente a la actividad jurisdiccional.¹⁹⁸

El proyecto de investigación que presento, pretende establecer que desde el Poder Judicial Federal debe diseñarse la nueva política pública en materia de administración de justicia en las ramas administrativas, para lo cual es necesario abordar los conceptos relacionados con la planeación estratégica y el diseño de políticas públicas.

4.3. Hacia un nuevo modelo de justicia que propicie desarrollo sustentable, basado en políticas públicas judiciales eficientes.

¹⁹⁸ Esta reforma nace con motivo de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados el 13 de marzo de 2007 y fue producto del análisis de diversos actores principalmente por el Poder Legislativo y en la cual únicamente y en forma reactiva, participaron Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, para discurrir sobre la situación actual de la impartición de justicia penal en México y las opciones viables para mejorarla. Nota del Autor.

Para garantizar el desarrollo económico y sustentable en México, a lo largo del presente estudio traté de demostrar que para conseguir tales estándares de desarrollo, es necesario solucionar los problemas de inseguridad pública y falta de certeza jurídica a través de la unificación de sistema jurídico nacional, su consolidación, evaluación y proyección de nuevas metas, para ello se propone en esta tesis de doctorado, dos ejes centrales de campos de acción, uno estructural y el otro funcional.

A) A nivel estructural, definir hacia dónde debe ir la justicia como política pública en México es tarea de quienes dirigen los tres órganos del gobierno.

El proceso de planeación requiere delinear una ruta crítica, que comprenda no sólo las grandes líneas de acción sino las tareas concretas a realizar, así como las metas a corto, mediano y largo plazo.

En otras palabras, a través de una política pública se traza el curso de acción para el logro de un objetivo determinado.

A través de la planeación se facilita el control de las acciones; se reduce la incertidumbre anticipando los cambios, considerando su impacto y desarrollando una capacidad de respuesta; se reduce la duplicidad de funciones y la ineficiencia del sistema de impartición de justicia; se establece el trabajo coordinado de todos los actores involucrados haciéndoles saber hacia dónde deben dirigir sus esfuerzos, y qué acciones deben tomar.

Aunque la procuración y la impartición de justicia son deberes constitucionales a cargo del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial Federal, respectivamente, los tres Poderes deben responder a la necesidad permanente que tienen los miembros de la sociedad de que se respeten y hagan valer sus derechos; es decir, de que el Estado les otorgue los medios que garanticen su seguridad jurídica.

La verificación del cumplimiento de este deber constitucional y el análisis de los resultados del mismo, así como los costos que trae aparejado su buen o mal funcionamiento, constituyen un valioso marco de referencia para poder evaluar su desempeño y su función con el propósito de poder definir qué tipo de reformas son las que requiere el sistema nacional de justicia.

Este ejercicio sólo puede lograrse a través del diseño, desarrollo e implementación de un Plan Nacional de Justicia en el que se incorporen las políticas públicas judiciales que garanticen el fortalecimiento del sistema de procuración y administración de justicia. De tales políticas en concreto me he ocupado en el desarrollo de la tesis de doctorado.

El Plan Nacional de Justicia debe contar, en su parte medular, con un Catálogo de Políticas Públicas Judiciales acorde a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

Lo ideal sería que por mandato constitucional el Plan Nacional de Justicia tuviera una vigencia independiente a la del gobierno en turno, que garantizara la realización de sus contenidos, imponiendo a los Poderes de

la Unión la obligación de velar por su cumplimiento aun cuando se presente la alternancia en el poder.

En esa virtud, es necesario trabajar en un Plan Nacional de Justicia en el que se fije la directriz de la justicia en México, lo cual requiere:

- Trabajo conjunto de los tres Poderes, con la participación de la ciudadanía, en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de las políticas públicas;
- Orientarlo hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y determinar su idoneidad para realizarlos;
- Implementación y evaluación de las políticas por parte de los actores gubernamentales y sociales involucrados.

Los tres Poderes deben asumir la responsabilidad de formular políticas públicas que busquen solucionar los problemas que enfrentan todos los días las instituciones de procuración de justicia y los órganos jurisdiccionales, y con ello coadyuven a revertir la devaluada percepción que existe sobre el sistema de justicia.

B) A nivel funcional, lo que se requiere es un sistema federalista en el ámbito político y un sistema centralista en el ámbito judicial.

Esta propuesta debe definirse en dos vertientes:

1. En el ámbito federal la duplicidad existente en el sistema de justicia que tiene su origen en la concentración de la facultad administrativa y jurisdiccional en un solo poder, es decir, en el Ejecutivo Federal, representa un problema que requiere ser atendido en beneficio de la modernización de mecanismos que garanticen una justicia pronta y expedita a los justiciables, así como para contribuir a la consolidación de México en el mercado y política a nivel internacional.

En este caso, tal como se esbozó al desarrollar la justificación del tema, se propone como solución trasladar las funciones de los órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal al Poder Judicial de la Federación; crear juzgados de distrito especializados y, además, crear una jurisdicción que unifique los procedimientos ordinarios federales con los de constitucionalidad y convencionalidad.

Para lograr lo anterior, es menester incorporar las facultades de los tribunales administrativos, agrarios y laborales que hoy gravitan en torno del Poder Ejecutivo al Poder Judicial Federal; ello permitirá que se les dote de nuevas facultades y, lo más importante, que se abrevien las instancias impugnativas, con lo cual se simplificaría el proceso y las resoluciones se emitirían en forma pronta y expedita.

Cada día se hace más evidente la necesidad de una nueva Constitución en la que, respetando las bases fundamentales, se eliminen todos los conceptos innecesarios que la han llevado a

convertirse en un Código (muestra de ello es la reciente reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica). Dentro de esos cambios que la Constitución requiere es menester replantear la justicia en nuestro país.

En el punto a estudio, tal variación requiere que las facultades de los tribunales agrarios, laborales y administrativos (*lato sensu*) pasen al Poder Judicial de la Federación, y las controversias que venían resolviendo sean conocidas por juzgados de distrito especializados.

Esta propuesta implica una modificación que permitirá mejorar aspectos como la administración, disciplina y vigilancia de los juzgados de distrito especializados del propio Poder Judicial.

Estos juzgados de distrito especializados que se crearán para realizar las funciones que hoy día desempeñan los tribunales pertenecientes al Ejecutivo Federal, operarán como órganos especializados dentro del Poder Judicial de la Federación; su administración, disciplina, y vigilancia así como su sistema de carrera judicial quedará en manos de la comisión respectiva del Consejo de la Judicatura Federal y de órganos subalternos de éste que permitan cubrir todo el territorio nacional.

El establecimiento de la carrera judicial en estos nuevos órganos del Poder Judicial de la Federación, es la base de su

profesionalización y pilar de su eficacia y eficiencia, lo que permitirá obtener la confianza de la población en la imparcialidad, calidad y oportunidad de las resoluciones.

La complejidad de la función judicial requiere de una enorme inversión en la capacitación de los jueces y funcionarios judiciales. Para este propósito, se sugiere que los programas de capacitación judicial incluyan elementos generales de economía y políticas públicas, un amplio conocimiento del derecho internacional y de los tratados, elementos de derecho comparado y nociones básicas sobre los mecanismos internacionales de solución de controversias y su vinculación con los sistemas nacionales.

Los poderes judiciales no escapan a la mayor complejidad que supone la actividad estatal en el mundo contemporáneo. Por ello, resulta deseable profundizar y fortalecer los mecanismos institucionales que permitan su independencia para con los otros Poderes del Estado y su intercomunicación con las redes judiciales tanto a nivel local, como regional y global. Estos métodos permiten la fertilización cruzada de ideas, compartir las experiencias respecto de la resolución de problemas similares y, sobre todo, el fortalecimiento de las propias instituciones judiciales a través de su legitimidad nacional e internacional, de ahí que la parte presupuestal tome gran relevancia.

Con lo anterior contribuiríamos al cumplimiento de las recomendaciones que en el marco de la Cumbre Judicial

Iberoamericana se ha formulado para mejorar las condiciones de desarrollo económico y jurídico.¹⁹⁹

2. Para apuntalar la unificación de la justicia federal, es necesario también que, respetando la autonomía de los Estados en cuanto a su capacidad de autodeterminación en el aspecto sustantivo, se proceda a la unificación de los instrumentos procesales por materia, lo cual permitiría mantener un estándar uniforme en los plazos, formalidades procesales, requisitos y tiempos de respuesta y resolución por parte de las autoridades.

En un mundo globalizado, el hecho de que existan 32 sistemas jurídicos y dos federales, es una desventaja que impide al Estado Mexicano ser competitivo, esta medida constituye un mecanismo efectivo para proporcionar certeza y seguridad jurídica para los inversionistas.

Para hacer realidad los cambios propuestos es necesaria una reforma constitucional de gran calado o quizás promulgar una nueva Constitución Federal, que modifique el sistema de planeación nacional e incorpore a los tres Poderes en la elaboración del plan sectorial que corresponda a sus respectivas competencias.

¹⁹⁹ Recomendaciones de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Resumen de la Reunión de Trabajo de 2007. www.cumbrejudicial.org.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria pero no suficiente para generar crecimiento. La liberalización de los mercados y la privatización de las empresas públicas, especialmente aquellas responsables de las industrias de redes, requiere de un marco regulatorio adecuado y de una política de competencia bien definida y aplicada.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento que prevé mecanismos que son perfectibles y, por tanto, debe evaluarse su resultado por lo que es necesario implementar instrumentos de evaluación que permitan el perfeccionamiento de los programas implementados y la proyección de nuevas metas, por lo que también debe asignarse a los tres Poderes la obligación de participar en el sistema de evaluación respectivo.

Así, es necesario cambiar nuestro marco constitucional para prever la unificación de la justicia federal y la constitucional. Sólo de esta forma es posible realizar un proceso de reforma coordinado en el que se prevean los costos y beneficios que tendrá para la sociedad, así como la forma en la que se implementará, la participación de las autoridades, su impacto en la sociedad, etcétera.

En un esquema de responsabilidad compartida como el que se propone, la evaluación es un instrumento fundamental para poder trazar nuevos objetivos y metas orientadas a que cada uno de los actores participantes contribuyan al mejoramiento y consolidación de la justicia en México.

La incorporación, sin duda, deberá insertarse en un modelo de Plan Nacional de Justicia y el Ejecutivo Federal amoldar su Plan Nacional de Desarrollo para que atienda de forma integral el problema de la Unificación de la justicia federal, al lado de proyectos importantes como una Escuela Nacional de la Judicatura, una

Defensoría Pública Nacional y una Procuraduría General de la República con agentes preparados para los nuevos retos.

Con ello, se articulan puntos importantes para el desarrollo sustentable y una mejora de la justicia en general y no sólo como se ha planteado últimamente, con un enfoque hacia los juicios orales y la justicia penal.

El Poder Judicial de la Federación es un órgano de Estado. Tiene la misión constitucional de resolver y procesar conflictos de forma institucional, de tal manera que con el apoyo legislativo, económico y la experiencia que se tiene en cuanto a su productividad y profesionalismo puede hacer frente a estos retos.

4.4. Propuesta de unificación del sistema de justicia federal.

El principio de División de Poderes que establece nuestra Carta Magna garantiza la autonomía de los órganos del Estado, al establecer un sistema de competencias en el que al Poder Judicial de la Federación corresponde la delicada tarea de administrar e impartir justicia.

La norma fundamental fija las bases del federalismo, mediante el respeto al principio de la autonomía de los Poderes que constituyen al Estado, contemplando los medios necesarios para lograr la independencia del Poder Judicial de la Federación.

Esta propuesta responde a una de las mayores preocupaciones de México en torno de la integración de un sistema de justicia federal autónomo, compuesto por tribunales expeditos para impartir justicia de una manera pronta, completa e imparcial, que logre los postulados de eficacia de la ley, su cumplimiento y exacta aplicación.

Asimismo, pretendemos la incorporación de las facultades materialmente jurisdiccionales diseminadas en tribunales administrativos al Poder Judicial de la Federación, a fin de perfeccionar y fortalecer el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Federal y establecer los medios necesarios que garanticen la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

4.5. Diseño institucional.

La evolución y fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, a través de las reformas aprobadas en las últimas décadas, tienden a consolidarlo como un órgano del Estado que garantiza la autonomía de sus tribunales para dictar sus resoluciones con plena independencia, imparcialidad y honestidad.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal motivada por esas reformas, ha fortalecido la estructura que garantiza la *excelencia, imparcialidad e independencia* de los órganos del Poder Judicial de la Federación, dadas sus facultades en materia de *administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial*.

En la actualidad, existen diversos tribunales administrativos y órganos administrativos con facultades materialmente jurisdiccionales en los que tiene injerencia el Poder Ejecutivo y que realizan tareas de impartición de justicia que corresponden originalmente al Poder Judicial, lo que desnaturaliza el principio de división de poderes y, en particular, la función otorgada al Ejecutivo, impidiendo que gocen de una auténtica autonomía presupuestaria, de una administración ajena al órgano del Estado con el que se relacionan y de un sistema de control independiente y compatible con la naturaleza de sus funciones, obstaculizando la obtención de un óptimo servicio de administración de justicia.

La permanencia de esos órganos administrativos con facultades materialmente jurisdiccionales en el Poder Ejecutivo, a quien no compete administrar ni impartir justicia, imposibilita la instrumentación de un sistema único que se encargue no sólo de su administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, sino también de la creación de mecanismos que garanticen la designación de sus titulares bajo principios de objetividad, imparcialidad y transparencia.

Lo anterior, sólo podrá remediarse mediante la consolidación de un sistema de justicia federal, a través de la integración de facultades materialmente jurisdiccionales de los tribunales administrativos al Poder Judicial de la Federación, porque la autonomía de esos órganos se ve limitada, ya que no tienen una estructura administrativa homogénea, sus facultades son dispersas y la forma de vigilarlos y disciplinarlos, en algunos casos dista mucho de un verdadero control, así como de funcionar como un órgano autónomo e independiente, incluso se presentan graves

problemas en torno a la *productividad, eficacia y eficiencia* de sus resoluciones, ello sin contar la transparencia y rendición de cuentas que algunos de ellos sólo se limitan a emitir anualmente un informe de actividades.

Al proponer la incorporación de facultades de los tribunales adscritos a la esfera competencial del Poder Ejecutivo al Poder Judicial de la Federación, se persigue reivindicar las funciones propias de este último Poder en beneficio de la sociedad, logrando la autonomía, transparencia y profesionalismo de sus resoluciones.

Además, esta integración permitirá que esos órganos se homologuen a los judiciales al incluirlos en el sistema de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, lo que redundará en el fortalecimiento de la carrera judicial, así como en la especialización y excelencia.

La propuesta contenida en el presente documento, exige un profundo cambio estructural de los tribunales que hoy se ubican en la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal, así como de su actual sistema de competencia y de medios de impugnación, lo que tiene que realizarse con mayor mesura, dada su trascendencia e importancia.

El nuevo planteamiento en el Poder Judicial de la Federación, además de garantizar la autonomía e independencia de la función que desempeñan, coadyuvará al fortalecimiento del sistema de justicia federal, que requiere de la concentración de los órganos que la integran para

consolidar la unidad jurisdiccional y a futuro constituir una sola estructura competencial y de medios de impugnación, a fin de eliminar recursos y prácticas procesales que sólo retardan la decisión definitiva de los asuntos.

La incorporación al Poder Judicial de la Federación de las mencionadas facultades de los tribunales de jurisdicción federal, hace necesaria su ubicación dentro del artículo 94 constitucional como integrantes de dicho Poder, lo que implica la revisión y adecuación de las disposiciones constitucionales referentes a la estructura y organización de éste o, como ya se expuso, la promulgación de una nueva Constitución Federal, **la propuesta consiste en la creación de Juzgados de Distrito especializados en materia agraria; laboral; fiscal; y administrativa con competencia en materia de propiedad industrial e intelectual.**

En igual sentido, se pretende que la designación de los Jueces de Distrito Especializados se lleve a cabo por parte del Consejo de la Judicatura Federal de conformidad a las disposiciones legales y normativas que se expidan para tal efecto.

4.6. Propuestas de unificación.

A lo largo de esta investigación he puntualizado la necesidad de crear una jurisdicción ordinaria al lado de la jurisdicción constitucional. Es ahora necesario explicar esto.

La historia jurídica mexicana contiene bastantes ejemplos de jurisdicciones ordinarias y de la manera en que la justicia constitucional se ha desarrollado a la par de aquélla.

La justicia constitucional, expresada a través del juicio de amparo, ha servido como una casación y como órgano de control de actos de autoridad.

La idea de una justicia ordinaria al lado de una constitucional ha tenido su gran expresión en el juicio de amparo directo; y conocen de ella dos autoridades: las de la potestad común y las autoridades federales.

Al constituir el amparo directo una casación se produce un fenómeno de federalización de las contiendas judiciales, que ha puesto en seria discusión la pertinencia de contar con ese sistema; y es también fuerte la voz de los postulantes que se niegan a que el amparo directo desaparezca²⁰⁰, por las constantes presiones a que son sometidos los tribunales estatales por parte de los gobernadores.

De esta manera, el amparo directo es visto como una instancia más de empleo obligado para resolver toda contienda judicial.

El problema se replica cuando determinados actos provenientes de tribunales administrativos (lato sensu), insertos en la esfera del Poder

²⁰⁰ SERNA, de la Garza José María, *Apuntes sobre el debate relativo al Amparo Casación en México. Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2003, p.4.*

Ejecutivo, tienden también a llevarse a las últimas instancias en el Poder Judicial de la Federación.

En este panorama, la creación de una justicia ordinaria y constitucional en órganos materialmente jurisdiccionales incorporados al Poder Judicial de la Federación, implica que en el mismo procedimiento de origen, en donde pueda cuestionarse la legalidad de un acto o ejercerse una acción, pueda tener lugar también la discusión o impugnación de la constitucionalidad de normas o plantearse la inconvencionalidad de una de éstas para que, con unidad de jurisdicción, el litigio pueda resolverse ante un juez federal y, en su caso, por un Tribunal Colegiado en un recurso de revisión; en la inteligencia de que si se plantea en la demanda o en el recurso una cuestión de constitucionalidad o convencionalidad, del recurso conocerá en primer término la Corte, delegando al Colegiado las cuestiones de legalidad.

Esta propuesta que formulo prescinde de la apelación, pues se busca darle agilidad al sistema y no es dicho recurso un elemento de existencia de la garantía de audiencia. De tal suerte que las violaciones procesales puedan discutirse e impugnarse en revisión.

Si el litigio se plantea entre dos particulares en una competencia federal, el actor o el demandado, en su caso, pueden plantear la cuestión de constitucionalidad o convencionalidad en la revisión.

Cuando la contienda se presenta frente a un acto de autoridad, en la demanda el promovente puede cuestionar la de constitucionalidad o

inconveniencia de las normas que sirvan de sustento al acto de autoridad.

Con ese modelo se respetará íntegramente el derecho de las personas en México de cuestionar la constitucionalidad o convencionalidad de una norma.

Y se abrevia el tiempo de resolución pues desaparece una instancia previa innecesaria que constituyen hoy día los órganos materialmente jurisdiccionales insertos en el Poder Ejecutivo.

Desde luego, en todos los procedimientos a que se concreta esta tesis debe existir una etapa previa a la fijación de la litis, de conciliación en donde el juez (y no sus subalternos) luego de examinada por él la demanda y la contestación, procurará avenir a las partes en amigable composición.

Ese es, desde el punto de vista procedimental el planteamiento que formulo en esta tesis.

Para mayor claridad, resulta útil distinguir *grosso modo* los tipos de conflictos que un particular puede someter a la resolución de un órgano jurisdiccional: 1) Contra actos de autoridad y 2) Contra otro particular, cuyo trámite y resolución tendrá algunas diferencias, a saber:

TIPOS DE CONFLICTOS	
1. Particular contra la autoridad	En la demanda se pueden hacer valer cuestiones tanto de legalidad como de constitucionalidad o convencionalidad.
	Contra la sentencia sólo procede Recurso de revisión ante Tribunal Colegiado quien reservará jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva los temas de constitucionalidad o convencionalidad.
2. Particular contra particular	En la demanda sólo se pueden combatir cuestiones de legalidad .
	Procede el recurso de revisión en contra de la sentencia. Recurso en el que se podrán hacer valer aspectos de constitucionalidad o convencionalidad y que también será competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverlos. En este tipo de asuntos, será procedente también la revisión adhesiva.

Partiendo de este distingo, podemos destacar las características de cada uno de ellos.

- 1) En las demandas **contra actos de autoridad**, se podrán hacer valer, desde el escrito inicial, cuestiones tanto de legalidad como de constitucionalidad (con lo que se estarán unificando las dos jurisdicciones, lo que evitará dilaciones innecesarias y duplicidad en lo relativo a la jurisdicción federal). Contra la sentencia que resuelva tal conflicto sólo procederá recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado quien reservará jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de las -cuestiones de

constitucionalidad o convencionalidad hechas valer en el recurso. Sin embargo, una vez que exista pronunciamiento (jurisprudencia) de la Suprema Corte sobre la cuestión de constitucionalidad o convencionalidad planteada, el asunto será competencia del Tribunal Colegiado.

- 2) En los conflictos **entre particulares**, en la demanda original sólo se podrán hacer valer las cuestiones correspondientes a la jurisdicción ordinaria, es decir, aspectos de legalidad y desaparece la apelación. Pero se puede combatir la sentencia mediante recurso de revisión. Asimismo, contra las disposiciones que se apliquen en la sentencia correspondiente procederá el recurso de revisión y la contra parte podrá interponer revisión adhesiva. El conocimiento, trámite y resolución del recurso de revisión será igual que el antes descrito.

Respecto a este tipo de asuntos conviene precisar que el hecho de que se elimine la apelación no deja, de modo alguno, en estado de indefensión al particular pues existirá el sistema de impugnación de leyes y normas a través del cual se respetan esos derechos de los justiciables pues se tramitará con las mismas reglas que el amparo.

Conviene, asimismo, destacar que los efectos de la sentencia serán solo para el caso concreto.

La implementación del sistema antes descrito termina con la doble competencia federal, se elimina parcialmente el amparo directo (sólo quedaría para las jurisdicciones locales) y se suprimen diversas instancias

que hoy día sólo provocan dilaciones y costos innecesarios. Con ello se garantiza el derecho efectivo a la justicia y de ningún modo se afecta garantía de audiencia pues ésta no requiere la existencia de diversas instancias.

También resulta útil subrayar que, el hecho de que no se prevea la procedencia de la revisión adhesiva para las autoridades es una medida tendente a garantizar la justicia efectiva de los gobernados, pues a la autoridad no le asiste el derecho de impugnar la constitucionalidad de las leyes.

El rediseño institucional que se propone en este trabajo de investigación parte de las siguientes bases y premisas:

Tribunales Agrarios	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	IMPI
<p>a) Estructura:</p> <p>Desaparece el Tribunal en su actual configuración. La resolución de conflictos en esta materia la hará un juzgado de distrito especializado.</p> <p>Los funcionarios de los tribunales agrarios podrán participar en concursos para ser jueces de Distrito.</p> <p>b) Competencia. La Secretaría de la Reforma Agraria continuará con los procedimientos a que se refiere el artículo 27, fracción XIX. CPEUM.</p> <p>El actor planteará ante los Juzgados de Distrito en materia agraria su demanda con cuestiones de legalidad, (y sólo cuando la demanda se enderece contra una autoridad, podrá hacer valer cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad); se deja expedito su derecho de acudir ante un Tribunal Colegiado de Circuito vía Recurso de Revisión para combatir la sentencia atinente en la que se podrán hacer valer las cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad.</p> <p>Será competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo relativo a los temas de constitucionalidad y convencionalidad, hasta en tanto exista jurisprudencia que resuelva el tema.</p>	<p>a) Estructura:</p> <p>Desaparece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. La resolución de conflictos en esta materia la hará un juzgado de distrito especializado.</p> <p>Los funcionarios del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrán participar en concursos para ser jueces de Distrito.</p> <p>No es necesario contar con representantes del gobierno y obrero patronales. (se requiere certeza y seguridad jurídica)</p> <p>b) Competencia: Efectuar las reformas a la ley burocrática.</p> <p>Los Jueces de Distrito conocerán en jurisdicción ordinaria federal de los procedimientos;</p> <p>El actor podrá promover en la demanda laboral cuestiones de legalidad.</p> <p>Contra la sentencia que se dicte, procede el Recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito en el que también se podrán plantear cuestiones de constitucionalidad y convencionalidad.</p> <p>Será competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo relativo a los temas de constitucionalidad y convencionalidad, hasta en tanto exista jurisprudencia que resuelva el tema.</p>	<p>a) Estructura:</p> <p>Desaparece la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. La resolución de conflictos en esta materia la hará un juzgado de distrito especializado.</p> <p>Los funcionarios de las Juntas podrán participar en concursos para ser jueces de Distrito.</p> <p>b) Competencia: El Juez de Distrito en materia laboral conocerá de los procedimientos ordinarios;</p> <p>El actor planteará ante los Juzgados de Distrito en materia laboral su demanda con cuestiones de legalidad; se deja expedito su derecho de acudir ante un Tribunal Colegiado de Circuito vía Recurso de Revisión para combatir la sentencia atinente, en la que se podrán hacer valer también cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad.</p> <p>Será competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo relativo a los temas de constitucionalidad y convencionalidad, hasta en tanto exista jurisprudencia que resuelva el tema.</p>	<p>a) Estructura:</p> <p>Desaparece el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La resolución de conflictos en esta materia la hará un juzgado de distrito especializado.</p> <p>- Migrar a los Magistrados de la Sala Superior a Magistrados de Circuito.</p> <p>- Migrar a los Magistrados de Sala Regional a Jueces de Distrito.</p> <p>b) Competencia: El Juez de Distrito en materia fiscal conocerá del juicio ordinario;</p> <p>El actor planteará ante los Juzgados de Distrito en materia administrativa su demanda con cuestiones de legalidad, constitucionalidad o convencionalidad;</p> <p>Se deja expedito su derecho de acudir ante un Tribunal Colegiado de Circuito vía Recurso de Revisión para combatir la sentencia atinente.</p> <p>Será competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo relativo a los temas de constitucionalidad y convencionalidad, hasta en tanto exista jurisprudencia que resuelva el tema.</p>	<p>a) Estructura:</p> <p>Se reconfigura su conformación y atribuciones. La resolución de conflictos en esta materia la hará un juzgado de distrito especializado.</p> <p>b) Competencia: El Instituto continúa con sus facultades administrativas, de investigación y registrales.</p> <p>El Juez de Distrito en materia administrativa sustanciará el procedimiento contencioso ordinario;</p> <p>El actor planteará en su demanda ante el Juzgado de Distrito únicamente cuestiones de legalidad.</p> <p>Se deja expedito su derecho de acudir ante un Tribunal Colegiado de Circuito vía Recurso de Revisión para combatir la sentencia correspondiente, en la que se podrá hacer valer cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad. Y su contra parte, podrá interponer revisión adhesiva.</p> <p>Dicho recurso por excepción será competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en temas de constitucionalidad.</p>

El Consejo de la Judicatura Federal también, a fin de cumplir con su cometido constitucional de vigilar y velar por los principios de *excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia*, deberá supervisar que los juzgados de distrito cuenten con indicadores de gestión, puesto que si se propone reformar la Constitución . o una nueva Constitución Federal-, la legislación secundaria debe instituir todo un diseño para mejorar la justicia, los órganos jurisdiccionales encargados de impartirla deben rendir cuentas y resultados a la brevedad posible, sólo así se justificará un reordenamiento jurídico de esta magnitud.

4.6.1. Reforma al Consejo de la Judicatura Federal.

Para llevar a cabo la reforma planteada, será necesario que el número de Consejeros en el Consejo de la Judicatura Federal aumente a 9 (nueve) miembros y que en su designación se tome en cuenta a los Tribunales Estatales, postulantes y sociedad; se debe suprimir la designación de Consejeros por parte del Senado y por el Ejecutivo Federal, que salvo honrosas excepciones no tienen conocimiento de la función jurisdiccional. Lo anterior obedece a que la carga de trabajo se incrementaría en igual proporción que el aumento en el número de órganos jurisdiccionales, lo que hará necesario tal crecimiento.

4.6.2. Justicia ordinaria y justicia constitucional.

a) Materia agraria.

➤ Aspectos constitucionales.

Con independencia de la decisión que pudiera tomarse en relación al modelo que debe seguirse, es decir, reformar la Constitución o instaurar una nueva, el objeto de esta investigación consiste entre otras cuestiones, en incorporar los tribunales agrarios al Poder Judicial de la Federación, en función de lo cual tiene que replantearse el contenido de los siguientes artículos: 27, fracción XIX; 104 y 107 constitucionales.

En dichas porciones normativas tiene que establecerse que será el Poder Judicial de la Federación quien resolverá los conflictos agrarios; desaparecer el Tribunal Superior Agrario, así como los Tribunales Unitarios agrarios; y sus facultades trasladarlas a los Juzgados especializados de Distrito para que en su faceta de jueces federales instruyan los procedimientos en contra de las resoluciones y actos de la Procuraduría Agraria, la Secretaría; además de conocer de los conflictos colectivos e individuales sobre derechos respecto de ejidos y comunidades.

En la parte conducente de los artículos 100, 104 y 107 constitucional tienen que establecerse Juzgados de Distrito especializados en materia agraria.

Por otro lado, la justicia agraria es fundamental para el desarrollo económico de nuestro país; y los problemas agrarios no han sido superados en México; en cambio sí podemos diseñar un esquema dentro del Poder Judicial de la Federación, que por su profesionalismo y competencia debidamente probada, pueda hacerse cargo de impartir justicia pronta, gratuita y expedita.

Si el Constituyente decide o no realizar una nueva Constitución, el proyecto de desaparición de los Tribunales Agrarios es consecuente y, por ello, se trasladará su función al Poder Judicial de la Federación. Claro está que se necesitarán realizar ajustes al artículo 27 o al que corresponda en la nueva Constitución; a los artículos atinentes que permitan al Poder Judicial Federal asumir competencia y jurisdicción ordinaria en los conflictos agrarios.

➤ **Reforma a la legislación secundaria.**

A efecto de llevar a cabo esta reforma, las leyes secundarias que se tienen que modificar o derogar son las siguientes:

- 1. La Ley Agraria.**
- 2. La ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.**
- 3. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

Los ejes centrales sobre los cuales tiene que versar la reforma de esta legislación se relacionan con la eficiencia y eficacia, así como con procedimientos que doten de seguridad jurídica a las partes en conflicto y, por supuesto, que brinden un esquema de medios de impugnación que sean adecuados para tutelar este tipo de controversias.

Si bien es cierto en el actual régimen agrario existe una serie de actuaciones de carácter oral, así como principios tendentes a equilibrar la relación procesal a favor de los campesinos y ejidatarios, es menester seguir conservando tal diseño pero con una profesionalización de la

Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y de la propia Secretaría de la Reforma Agraria, pues lo resuelto por estas instituciones necesariamente será impugnado a través de los juicios ordinarios federales que se sustancien en los juzgados de distrito y los tribunales federales.

En este tenor, debe tenerse especial cuidado con los núcleos de población ejidal y comunales que revisten el carácter de indígenas, para otorgarles la defensa adecuada a sus intereses, de conformidad con los Pactos Internacionales suscritos por el Estado mexicano y en términos de los artículos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante considerar que, por las razones explicitadas en el cuerpo de esta investigación (dilación en la resolución de asuntos, falta de transparencia, conflictos perpetuados innecesariamente en el tiempo), la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios tiene que ser abrogada para que los tribunales de la federación asuman jurisdicción, con lo cual lograremos uno de los propósitos de la investigación: ***evitar la duplicidad de funciones jurisdiccionales y eficientar el sistema judicial mexicano.***

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación también tiene que adecuarse en el sentido de crear y facultar Juzgados de Distrito en Materia Agraria, ante los cuales se lleven a cabo los procedimientos materialmente jurisdiccionales de los tribunales agrarios, es decir, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional deberán instruir los procedimientos

administrativos derivados de la ley agraria, y ante los juzgados de distrito sustanciarse los juicios de nulidad contra las resoluciones emitidas por dichas autoridades agrarias, así como los juicios ordinarios entre sujetos agrarios.

En este mismo sentido, el Consejo de la Judicatura Federal deberá dictar las medidas administrativas y normativas para el establecimiento de los juzgados de distrito en materia agraria y, en su caso, la creación de tribunales colegiados en materia administrativa que revisen su actuación.

No pasa inadvertido lo relativo al personal jurisdiccional que actualmente labora en Tribunales Unitarios y Superior Agrario, a quienes se les dará la oportunidad de concursar para el cargo de juez de distrito y, en su caso, a las demás categorías que componen la carrera judicial y que están previstas en el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para ser acorde esta reforma, también debe considerarse que los funcionarios judiciales agrarios que así lo quieran, se incorporen a un régimen transitorio de capacitación en el Instituto de la Judicatura Federal, que les permita a dichos funcionarios desempeñarse en los cargos de la carrera judicial federal.

Con lo anterior, agrego una variable más a esta investigación, para lograr la unificación de la justicia federal en México, en aras de conseguir el desarrollo sustentable que se requiere, así como la generación de incentivos económicos para la inversión privada y extranjera en la materia,

la cual por supuesto deberá sujetarse a los propios límites que fije la Constitución y la ley.

➤ **Propuesta de diseño institucional.**

Según Héctor Fix Fierro:

“Toda transición jurídica desencadena en un diseño institucional el cual debe generar tribunales que no sean políticos en un sentido general sino de centro en un sistema jurídico, dado que los tribunales tienen la importante tarea de decidir una realidad planteada para el futuro y abierta hacia éste.”²⁰¹

En este sentido, reconociendo el valor que le imprimió el Constituyente de 1917 al derecho social y al instituir tribunales agrarios, los cuales tal como demostré en el apartado correspondiente estuvieron muy lejanos de cumplir su misión constitucional y reivindicar a la clase campesina, es necesario ahora que esos tribunales de periferia pasen al centro, en la especie al Poder Judicial Federal.

Este diseño institucional, aun cuando exista una nueva Constitución tendrá que diferenciar a la población agraria e indígena de este país, pues seguiremos siendo una Nación pluricultural y en tal virtud, deben crearse las instituciones que permitan al sistema jurídico desahogar procedimientos y conflictos añejos y, por ende, el sistema político cumplir su función de legitimación.

²⁰¹ FIX, Fierro Héctor, en GONZÁLEZ, María del Refugio, et ., *Transiciones y diseños institucionales*, Poder Judicial, UNAM., México, 2000, p.169.

Considerando las especificidades del derecho agrario debe simplificarse al máximo el procedimiento y maximizar la protección al grupo desfavorecido y, a su vez, la certeza y seguridad jurídica de las transacciones que se lleven a cabo.

Parte fundamental de ello será contemplar en el procedimiento una etapa de conciliación en donde el Juez ejerza realmente su función y pueda evitar litigios innecesarios, llevando a cabo la solución alterna de conflictos.

➤ **Mecanismos procesales.**

Por las características de la materia, el Juez de Distrito especializado en asuntos agrarios debe conocer del juicio de nulidad en contra de las actuaciones de las autoridades administrativas agrarias (Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria y Registro Agrario Nacional). Asimismo, de los conflictos entre ejidos y comunidades y sus variantes (ejidatarios contra ejidos; comuneros contra comuneros; comunidades contra particulares, etcétera).

Dicho procedimiento deberá revestir formalidades esenciales mínimas, por ejemplo la demanda podrá ser presentada por escrito o por comparecencia, el catálogo de pruebas debe valorarse de una manera mixta, la audiencia debe ser pública, los alegatos recibirse en forma oral o escrita, y el juez dictar su sentencia a través de un juicio de ponderación que tutele los derechos en juego. Si alguna de las partes pertenece a un

grupo o comunidad indígena debe procurársele un traductor que le asista durante todo el procedimiento.

Para la justicia constitucional, en los juicios de nulidad agrarios; en la demanda, podrá cuestionarse la constitucionalidad o convencionalidad de una norma aplicada al actor; y resuelta la cuestión en primera instancia, podrá recurrirse en recurso de revisión y, en su caso, reservarse la cuestión de constitucionalidad a la Suprema Corte quien, a su vez en los casos que así lo determine, podrá delegar jurisdicción en los propios tribunales colegiados para resolver la cuestión propuesta.

En los conflictos entre particulares, la cuestión de constitucionalidad o inconventionalidad podrá plantearse al momento de hacer valer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito, el que reservará jurisdicción a la Suprema Corte en la cuestión estrictamente constitucional o de convencionalidad y resuelta ésta o éstas, devolverá los autos al Tribunal Colegiado para la resolución de las cuestiones de legalidad.

En síntesis, la ley agraria deberá contener un capítulo especial en el que permita que los juzgados de distrito conozcan de ese juicio de nulidad, y debe relacionarse de igual forma con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b) Materia laboral.

➤ Aspectos constitucionales.

Es impostergable la necesidad de desaparecer la Junta y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y trasladar su función al Poder Judicial de la Federación; por ello se requiere una modificación a los numerales 107, fracciones III y V, inciso d); 123, apartado A, fracciones XVIII, XIX, XX, XXI, XXVII; y 123, apartado B, fracción XII constitucionales.

En dichas porciones normativas se tendrá que establecer que será el Poder Judicial de la Federación quien resolverá los conflictos laborales, es decir, las competencias que originalmente se le dieron en la Constitución Federal a la Junta y al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se trasladarían a juzgados de Distrito especializados en tal materia. Las controversias laborales se resolverán en procedimientos ordinarios federales.

Tal y como lo referí en relación con la materia agraria, en el caso de una nueva Constitución, la justicia laboral debe incluirse como un rubro fundamental del sistema jurídico constitucional, pero expresando únicamente los principios e incluir dentro del Poder Judicial de la Federación órganos especializados que impartan justicia pronta, gratuita y expedita en materia del trabajo.

Si se optara por únicamente reformar la Constitución Federal de 1917, también se debe incorporar la Junta y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al Poder Judicial de la Federación, realizando las modificaciones al texto constitucional a que hice referencia.

➤ **Reforma a la legislación secundaria.**

A efecto de llevar a cabo esta reforma, las leyes secundarias que se tienen que modificar o derogar son las siguientes:

- 1. La Ley Federal del Trabajo.**
- 2. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.**
- 3. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**
- 4. El Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.**
- 5. El Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

La intención de modificar esas leyes sería otorgarle competencia a los juzgados de Distrito en materia del trabajo para conocer de los conflictos de trabajo en el ámbito federal incluyendo todo lo relacionado con el derecho de huelga.

Si bien es cierto en el actual diseño se buscó la representación tripartita -obreros, patronos y gobierno- y se intentó promover la conciliación enfatizando las actuaciones de carácter oral, así como principios tendentes a equilibrar la relación procesal a favor de los trabajadores o empleados, lo cierto es que, como ya quedó apuntado, la justicia laboral es poco eficiente. Por lo que los juzgados de distrito habrán de resolver los conflictos laborales, individuales y colectivos, mediante un procedimiento federal ordinario, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento: **1) demanda; 2) contestación a la**

demanda; 3) período de pruebas: ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración; 4) alegatos y 5) resolución.

Lo anterior implica inclusive sustituir el vocablo de **Í laudosÍ** por **Í sentencíalÍ**. Se pretende conservar en todo momento el principio pro operario y salvaguardar todos los derechos de defensa del trabajador; por lo que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo continuaría desarrollando sus funciones.

También es importante considerar que por las razones previamente expuestas (dilación en la resolución de asuntos, falta de transparencia, conflictos perpetuados en el tiempo), las normas que dotan de competencia para conocer de los conflictos laborales tanto a la Junta como al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tienen que ser derogadas y los Reglamentos Interiores de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, respectivamente, habrán de ser derogados y los juzgados federales asuman su jurisdicción, con lo que se lograría uno de los propósitos de la investigación: eliminar la duplicidad de jurisdicciones y hacer eficiente el sistema judicial mexicano.

Por su parte, con una nueva Constitución o sólo con reforma de ésta, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación también tiene que adecuarse en el sentido de facultar a los juzgados de distrito en materia del trabajo que conozcan de los procedimientos materialmente jurisdiccionales que hoy día resuelven la Junta y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Dependiendo de las cargas de trabajo se podrán sub especializar esos juzgados para que conozcan exclusivamente de las

relaciones que actualmente norma la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.²⁰²

Aspectos no jurisdiccionales, como la suspensión del reparto adicional de utilidades, el registro y cancelación de un sindicato, la declaratoria de pérdida de mayoría, la recepción del Contrato Colectivo de Trabajo, y de los Reglamentos Interiores, el registro y las objeciones en contra de las Condiciones Generales de Trabajo y el registro de los Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos Sindicales se tramitarán ante la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social.

Por otro lado, en cuanto al personal que labora en la Junta y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se les podrá profesionalizar con cursos que impartirá el Instituto de la Judicatura Federal y, posteriormente, podrán participar en los exámenes correspondientes para así acceder a las categorías que de la carrera judicial previstas en el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, hay que subrayar que, al igual que en la materia agraria, lo que se buscará es simplificar el procedimiento jurisdiccional en materia del

²⁰² **Artículo 1o.** La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.
Disponible en Internet : www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/111.doc

trabajo. Es por ello que deben resolverse todas estas controversias en los juzgados de distrito especializados para tal efecto.

➤ **Mecanismos procesales.**

Como se anticipó los jueces de distrito en materia del trabajo ahora conocerán en un proceso ordinario federal de las controversias que hoy día resuelven las Juntas y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero conjuntamente resolverán . cuando así proceda- de las cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad planteadas en la demanda.

Dicho procedimiento suprimirá la representación tripartita, todo ello con la intención de darle celeridad al procedimiento; continuará siendo público, gratuito, inmediato y se iniciará a instancia de parte. Como etapa inicial, en las contiendas frente a autoridades y en los conflictos entre particulares de jurisdicción federal, el juez deberá procurar avenir a las partes en una auténtica conciliación; si ésta se produce, el pacto respectivo se elevará a la categoría de cosa juzgada y será vinculatorio para las partes.

Las contiendas laborales de índole administrativo (particulares contra el Estado) deberán ventilarse en un juicio laboral, en el que desde la demanda podrán plantearse cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad o ambas. En contra de las sentencias dictadas en primera instancia procederá el recurso de revisión, en donde el Tribunal Colegiado de Circuito en materia de trabajo reservará jurisdicción a la

Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia de constitucional o convencionalidad y se ocupará en su caso de las cuestiones de legalidad.

Con lo anterior se abre la posibilidad también de que, en asuntos donde ya exista pronunciamiento del Alto Tribunal en cuestiones de constitucionalidad éste delegue competencia a los Tribunales Colegiados.

De igual forma, en controversias entre particulares, los juicios laborales se conocerán por los jueces de Distrito y las cuestiones de constitucionalidad que surjan en la sentencia del juez federal podrán plantearse en revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito y bajo el mismo esquema de reserva de jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer las cuestiones de constitucionalidad y las de legalidad al Tribunal Colegiado de Circuito.

c) Materia administrativa y fiscal.

También es indispensable, como se anticipó, incorporar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación y trasladar sus atribuciones a la jurisdicción federal, lo que hace necesaria una reforma constitucional a los artículos 73 y 104; o bien, como se ha venido insistiendo, una nueva Constitución Federal.

Ese replanteamiento de porciones normativas se refiere en parte a la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Federal, a fin de suprimir la atribución del Congreso de la Unión, para crear leyes que instituyan

tribunales de lo contencioso administrativo federales y en su lugar permitir la expedición de leyes que unifiquen la justicia federal.

También es indispensable modificar el artículo 104 constitucional para suprimir su fracción III, en la parte que regula el recurso de revisión en contra de las sentencias de los tribunales federales de lo contencioso administrativo.

Lo anterior, con la finalidad de que las revisiones interpuestas contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito mencionados, sean del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, quienes analizarían cuestiones de legalidad y reservarían las de constitucionalidad o convencionalidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una vez que exista jurisprudencia que resuelva la cuestión de constitucionalidad o convencionalidad los podrá resolver el Tribunal Colegiado.

➤ **Reforma a la legislación secundaria.**

Para llevar a cabo esta reforma, las leyes secundarias que se tienen que reformar o derogar son las siguientes:

- 1. Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.***
- 2. Abrogar la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y***
- 3. Reforma de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.***

La intención o ejes centrales de la reforma serían otorgar competencia legal a los juzgados de distrito administrativos sub especializados para conocer de los conflictos contencioso- administrativos federales en las materias de las que actualmente conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de que los juzgados de distrito especializados tengan una doble función como jueces de amparo y jueces federales en juicios ordinarios en materia contenciosa administrativa, se propone:

- La reforma al artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de especificar cuál sería la competencia de los juzgados administrativos con la sub especialización en materia fiscal, derivada de la actual competencia material prevista en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y 2º de la Ley Federal del Procedimiento de lo Contencioso Administrativo.
- La supresión y adiciones correspondientes a los incisos b) y d) de la fracción I y de la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de eliminar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los juicios de amparo directos y del recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por tribunales administrativos federales y, en su lugar, otorgar la

atribución para conocer de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por los jueces de distrito con sub especialización en materia fiscal y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de los conflictos sobre cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad.

En consecuencia, se hace necesario abrogar la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en virtud de su incorporación al Poder Judicial Federal.

De igual forma, se hace indispensable reformar la Ley Federal del Procedimiento de lo Contencioso Administrativo para que regule el juicio ordinario en materia contenciosa administrativa competencia de los juzgados de distrito especializados, que disponga las normas sobre la presentación de la demanda, sustanciación y resolución del juicio. En este punto conviene subrayar que en la demanda inicial se podrán hacer valer, conjuntamente, las cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad pues la idea es unificar las jurisdicciones.

➤ **Propuesta de diseño institucional.**

La transición jurídica de la justicia contencioso-administrativa al Poder Judicial de la Federación, a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, requiere un diseño institucional para lo cual deben crearse los juzgados de distrito especializados en materia fiscal.

Ese diseño institucional deberá considerar en la reforma a la Constitución -o emisión de una nueva carta fundamental- y a las leyes secundarias, pues se busca una efectiva impartición de justicia en base al artículo 17 constitucional, suprimiendo instancias que obstaculizan la solución efectiva de los conflictos generados entre los gobernados y la administración pública, respetando en todo momento la garantía de audiencia y defensa de acuerdo a los artículos 8 y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, conforme a las formalidades esenciales del procedimiento.

➤ **Mecanismos procesales.**

Para hacer posible la incorporación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación se propone que el proceso contencioso administrativo fiscal federal se conozca en primera instancia por los jueces de distrito del Poder Judicial de la Federación, con sub especialización en materia fiscal, manteniendo medularmente el mismo proceso vigente previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en las cuales el juez de distrito sería instructor y resolutor; además de que, resolverá las cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad planteadas en la demanda inicial.

Las sentencias serán controvertibles ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa mediante la interposición del recurso de revisión, manteniendo el esquema de reserva de jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para cuestiones de

constitucionalidad y de legalidad a los Tribunales Colegiados mencionados, bajo los lineamientos antes apuntados.

En primera instancia es de señalar que los incidentes del juicio se deberán tramitar y resolver por el propio Juzgado de Distrito administrativo; y tampoco se prevé la necesidad del recurso de apelación, pues todas las cuestiones que requieran especial pronunciamiento deberán resolverse en la sentencia final.

De igual forma, dado que en esta materia no se contemplan las contiendas entre particulares (ni aun en el caso del juicio de lesividad) no es necesario prever un mecanismo específico, como en los otros casos.

Un punto relevante a considerar para la efectividad del nuevo mecanismo procesal, es mantener los recursos humanos con los que actualmente cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para tal efecto será necesario prever que el personal dedicado a la función jurisdiccional: administrativo, profesional y Magistrados de las Salas Regionales, auxiliares, especializadas y de la Sala Superior en Pleno y sus dos Secciones, que presten servicios en el actual tribunal administrativo, se incorporarán al Poder Judicial de la Federación y se capacitarán mediante cursos en materia del juicio constitucional.

d) Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial e Instituto Nacional del Derecho de Autor.

➤ **Aspectos constitucionales.**

El objeto de esta investigación también consiste entre otras consideraciones, en plantear la incorporación los procedimientos contenciosos administrativos seguidos en forma de juicio ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y el Instituto Nacional del Derecho de Autor, a la competencia del Poder Judicial de la Federación, pero dejando a las autoridades administrativas sus atribuciones en materia registral y de investigación.

Con base en lo expuesto, serían necesarias reformas constitucionales y en especial la correspondiente a la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, a fin de permitir la expedición de leyes que unifiquen la justicia federal que incluya la justicia administrativa.

➤ **Reformas a la legislación secundaria.**

Las leyes secundarias que se tienen que modificar o derogar son las siguientes:

- 1. Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**
- 2. Reforma a la Ley de la Propiedad Industrial y a su reglamento, estatutos, decretos y acuerdos vinculados.**
- 3. Reforma a la Ley del Derecho de Autor y reglamentos.**

En este caso los ejes centrales sobre los cuales tiene que versar la reforma en materia de propiedad intelectual se relacionan con la eficacia y eficiencia en la impartición de justicia administrativa, ya que de la actual

regulación en las fases contenciosa administrativa y judicial, se puede desprender la duplicidad de instancias para la solución de conflictos administrativos. Para ello, es necesario facultar al Poder Judicial de la Federación para que resuelva dichas controversias mediante un sólo juicio ordinario federal en el que se podrán plantear conjuntamente cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad y un recurso de revisión terminal del que conocerá un Tribunal Colegiado de Circuito, salvo las cuestiones de constitucionalidad y convencionalidad de las que habrá de conocerla Suprema Corte de Justicia.

Para ello, se propone que los procedimientos de declaración administrativa de infracción, nulidad, cancelación y caducidad, conocidos como procedimientos administrativos contenciosos seguidos en forma de juicio regulados en la Ley de la Propiedad Industrial y en la Ley Federal del Derecho de Autor, salgan de la competencia legal de la autoridad administrativa, y en su lugar se otorgue esa competencia a los Jueces de Distrito.

En cuanto a la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se hace necesaria la adición de una fracción IV a su artículo 52 a fin de especificar la competencia de los juzgados administrativos por la materia de propiedad intelectual, derivada de la actual competencia material prevista en los artículos 187 a 199 bis-8 de la Ley de la Propiedad Industrial y 186 a 187 de la Ley Federal del Derecho de Autor, que regulan los procedimientos de declaración administrativa de infracción, nulidad, cancelación y caducidad ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

También es indispensable la derogación y adiciones correspondientes a los incisos b) y d) de las fracciones I y la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de eliminar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del juicio de amparo directo y del recurso de revisión contra las sentencias dictadas por tribunales administrativos federales y en su lugar otorgar la atribución para conocer de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en materia administrativa.

Al proponerse que los Juzgados de Distrito conozcan y resuelvan en primera instancia del juicio ordinario en materia de propiedad intelectual junto con las cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad hechas valer (jurisdicción unificada) y los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa conozcan del recurso de revisión como instancia terminal (salvo las cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad cuyo conocimiento corresponderá la Suprema Corte de Justicia de la Nación), se suprimirían los procedimientos de declaratoria administrativa seguidos en forma de juicio ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y el Instituto Nacional del Derecho de Autor y el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del que conoce la actual Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual.

En consecuencia, se propone el siguiente diseño legal:

1. Reformar la Ley de la Propiedad Industrial, concretamente en sus artículos 187 a 199 bis-8 y reformar los numerales 79, 155, 177 y 188, correspondientes los primeros a la regulación específica del procedimiento de declaración administrativa del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, y los segundos a la mención de que dicho procedimiento se iniciaría de oficio por el Instituto, a petición de parte o por el Ministerio Público de la Federación, para transferir las facultades a los jueces federales .

2. Reformar la Ley Federal del Derecho de Autor; particularmente sus artículos 186 y 187 relativos al procedimiento de declaratoria correspondiente a las solicitudes de cancelación, nulidad y caducidad de reservas de derechos ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor; el Título XI, Capítulo II que trata del Procedimiento de Avenencia ante dicho organismo; así como el Título XII sobre los Procedimientos Administrativos de Infracción; y reformando los numerales 237 a 238 únicamente para que se aclare que las resoluciones recaídas al procedimiento mencionado serán impugnables ante los Juzgados de Distrito en materia administrativa.

3. Las reformas al: Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial, Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor, Reglamento del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Reglamento Interior del Instituto Nacional del Derecho de Autor, Decreto por el que se crea el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Estatuto Orgánico del Instituto de la Propiedad Industrial y Acuerdo

por el que se establece las reglas para la presentación de solicitudes ante el Instituto de la Propiedad Industrial.

➤ **Mecanismos procesales.**

Como mecanismo procesal que haga posible la incorporación y conocimiento de los Juzgados de Distrito, se propone mantener el procedimiento de declaratoria administrativa en los mismos términos que los previstos ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial en los artículos 187 a 199bis-8 de la Ley de la Propiedad Industrial y ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor en los artículos 186 a 187 de la Ley Federal del Derecho de Autor y su reglamento, respecto a la sustanciación y resolución del procedimiento y conforme a sus reglas generales, en especial atento a los requisitos que deben cumplir las promociones (se retomarían de lo dispuesto en los artículos 179 a 186 de la Ley de la Propiedad Industrial y del Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor).

El juicio lo podrán iniciar: la parte interesada, el Instituto en cuestión, o el Ministerio Público Federal, mediante la presentación de la demanda con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, caducidad, o cancelación en relación con los derechos que amparan la Ley de Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor. En el caso del procedimiento de declaración administrativa de infracción sólo podrá ser iniciado por parte interesada.

Es importante destacar, que sólo el particular podrá hacer valer cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad, pues nuestro sistema

jurídico no prevé que las autoridades puedan, vía amparo, impugnar la constitucionalidad de una norma.

Una vez admitida la demanda, se concedería al titular afectado (contraparte) el plazo correspondiente para que manifieste lo que a su derecho convenga, mediante la contestación correspondiente. En el caso de que hubiere un tercero interesado, de igual forma se le otorgaría el plazo correspondiente para que se apersona en el juicio. Se permitirá el ofrecimiento de pruebas y formulación de alegatos; la sentencia será controvertible mediante recurso de revisión ante Tribunales Colegiados de Circuito especializados en materia administrativa y se reservaría competencia a la Suprema Corte de Justicia para analizar las cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad, hasta en tanto exista jurisprudencia que resuelva la cuestión efectivamente planteada. Tanto la contraparte como el tercero interesado podrán interponer revisión adhesiva. En ese diseño deberá preverse la posibilidad de la reconvención en el mismo procedimiento.

Como en todas las propuestas formuladas, la etapa previa al juicio de mediación, es condición fundamental para la pronta solución de conflictos.

La propuesta que he dejado delineada, requiere desde luego de un extenso trabajo legislativo tanto para reformar o reescribir la Constitución, como la legislación secundaria.

No es el propósito de esta tesis desarrollar esa legislación dados los alcances del presente trabajo. Pero los principios que estimo

fundamentales están planteados para dar paso a una nueva concepción de la justicia federal, que prescindiera de etapas previas e innecesarias.

La propuesta pretende llegar a un sistema jurídico no redundante, eficiente, que haga realidad una de las mayores necesidades de México: la justicia.

Capítulo 5

Los operadores de la justicia federal: jueces, ministerios públicos, defensores y asesores.

5.1. Introducción

En los capítulos anteriores he planteado una profunda reestructuración de la justicia federal que afecta a los órganos de impartición de justicia y sus competencias.

Para que el modelo propuesto pueda funcionar adecuadamente y se logre un auténtico cambio en la impartición de justicia, es condición fundamental que se tomen en cuenta a los actores que habrán de hacer realidad esas profundas transformaciones; es decir, resulta una condición sine qua non que la propuesta se ocupe también de las personas que transformarán la justicia federal. Este capítulo se ocupará de ellos.

En un estado democrático de derecho la preparación técnica y humanística de los servidores públicos es el elemento más importante para hacer realidad la justicia.

Las reformas constitucionales de junio de 2011 en materia de derechos humanos tienen una enorme e innegable importancia, pero puedo afirmar que lo es más la información humanística del Juez, del Ministerio Público, del Defensor o Asesor. Se ha dicho y con mucha razón que podemos tener malas leyes sin que ello nos afecte si tenemos buenos jueces, pero no podemos tener buenas leyes con malos jueces.

La efervescencia creada respecto de los derechos fundamentales tiene grandes repercusiones en el orden jurídico nacional.

Hoy en día la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, al menos en teoría, debería ser la rectora y guía del pensamiento jurídico mexicano, se encuentra sumida en un profundo debate entre neoconstitucionalistas y iuspositivistas que no terminan de definir este nuevo orden jurídico y están llevando al derecho mexicano a grandes problemas de interpretación y de definiciones.

La balanza se ha inclinado por el garantismo exacerbado. Si no queremos que se afecte la protección a la dignidad humana con retrocesos en los derechos conquistados, necesitamos jueces prudentes, es decir, jurisprudentes que hagan realidad la protección a esa dignidad y que no caigan en espejismos.

De no frenarse la tendencia actual mediante la razón y la prudencia, corremos el riesgo de que la colisión de derechos genere una reacción en cadena que sólo llevará al caos.

Por ello este capítulo adquiere una gran relevancia en tanto se ocupa de los servidores públicos actores de este nuevo sistema que se propone: los Ministerios Públicos, Defensores, Asesores y los Jueces, y desde luego sus colaboradores que aspiran a esas categorías.

5.2. El Ministerio Público

Como lo dije en la introducción de este capítulo uno de los actores fundamentales para construir el nuevo escenario de la justicia federal lo es el Ministerio Público de la Federación.

La institución del Ministerio Público tiene profundas raíces en la historia jurídica mexicana:

Es la Institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales.

II. La legislación española que se aplicó durante la época colonial denominó a los integrantes de esta institución ~~pro~~promotores o procuradores fiscales+con tres atribuciones principales: a) defensores de los intereses tributarios de la Corona, actividad de la cual tomaron su nombre; b) perseguidores de los delitos y acusadores en el proceso penal y c) asesores de los tribunales, en especial de las audiencias, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia.

Esta orientación predominó en los primeros ordenamientos constitucionales de nuestro país, pues basta señalar que el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán en 1814; la C de 1824; las Siete Leyes de 1836, y las bases Orgánicas de 1843, situaron a los citados procuradores o promotores fiscales como integrantes de los organismos judiciales, con las actividades tradicionales mencionadas con anterioridad, pero sin establecer un verdadero organismo unitario y jerárquico.

La institución empieza a perfilarse con caracteres propios en la C. 1857 en cuyo a. 91, que no fue objeto de debates en el Constituyente, se dispuso que la SCJ estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro suplentes, un fiscal y un procurador general; todos electos en forma indirecta en primer grado para un periodo de

seis años (a.92) y no requerían de título profesional, sino exclusivamente: estar instruidos en la ciencia del derecho, a juicio de los electores+(a.93). [õ]
III. Por lo que se refiere a su situación actual, en las leyes orgánicas del MP, tanto en la esfera federal como en la de las entidades federativas, se advierte la preocupación esencial de regular la manera predominante la función de investigación y persecución de los delitos y se deja en un segundo término tanto la asesoría jurídica del gobierno introducida en la C de 1917 como su intervención en otras ramas procesales.+[õ]²⁰³

La Institución del Ministerio Público requiere una urgente atención por parte del legislador si se quiere tener éxito en la implementación del nuevo modelo de justicia acusatoria adversatoria y oral penal; además en todos los otros procedimientos en los que resulte obligatoria su intervención y que han caído en un segundo plano.

Es urgente atender la regulación del Ministerio Público porque se le ha confiado un carácter de representante social y hoy en día su papel se encuentra muy cuestionado, según datos proporcionados en la encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2012²⁰⁴, tal como lo podemos observar en las siguientes tablas y gráficas.

²⁰³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa S.A. México, D.F., 1992, pp. 2128-2129.

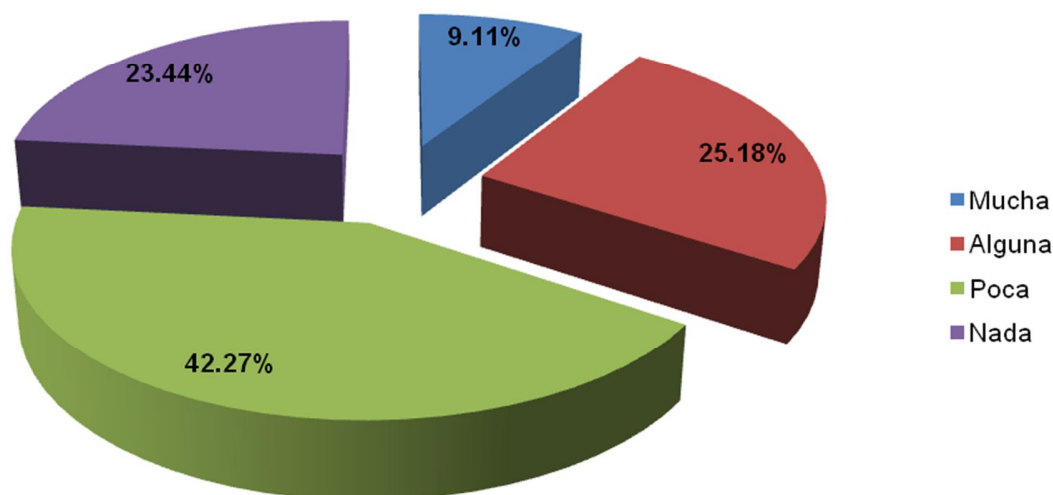
²⁰⁴ INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE) www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/default.aspx

Distribución de la población de 18 años y más que identifica a las autoridades de seguridad pública por entidad federativa y tipo de autoridad, según nivel de confianza en la misma marzo y abril de 2012

Cuadro 6.2

Entidad federativa Autoridad	Población de 18 años y más que identifica a las autoridades	Nivel de confianza							
		Mucha		Alguna		Poca		Nada	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	76 228 271								
Marina	49 540 949	27 436 130	55.4	12 955 391	26.2	5 754 280	11.6	1 215 915	2.5
Ejército	68 532 836	35 426 836	51.7	19 152 232	27.9	10 183 501	14.9	2 679 065	3.9
Policía Federal	51 880 933	9 738 757	18.8	16 847 084	32.5	17 888 743	34.5	6 340 341	12.2
Jueces	19 254 973	2 308 276	12.0	5 198 638	27.0	7 381 688	38.3	3 848 160	20.0
Policía Estatal	52 192 519	5 198 662	10.0	14 820 259	28.4	22 626 538	43.4	8 735 007	16.7
Ministerio Público y Procuradurías	33 191 066	2 961 883	8.9	8 158 688	24.6	13 709 636	41.3	7 586 743	22.9
Policía Ministerial o Judicial	32 079 962	3 126 473	9.7	7 620 426	23.8	12 644 882	39.4	7 963 898	24.8
Policía Preventiva Municipal	50 831 473	3 922 265	7.7	12 025 480	23.7	23 726 952	46.7	10 812 746	21.3
Policía de Tránsito	53 487 131	3 432 998	6.4	11 871 299	22.2	24 545 369	45.9	13 157 373	24.6

Nivel de confianza Ministerio Público Percepción nacional (2012)

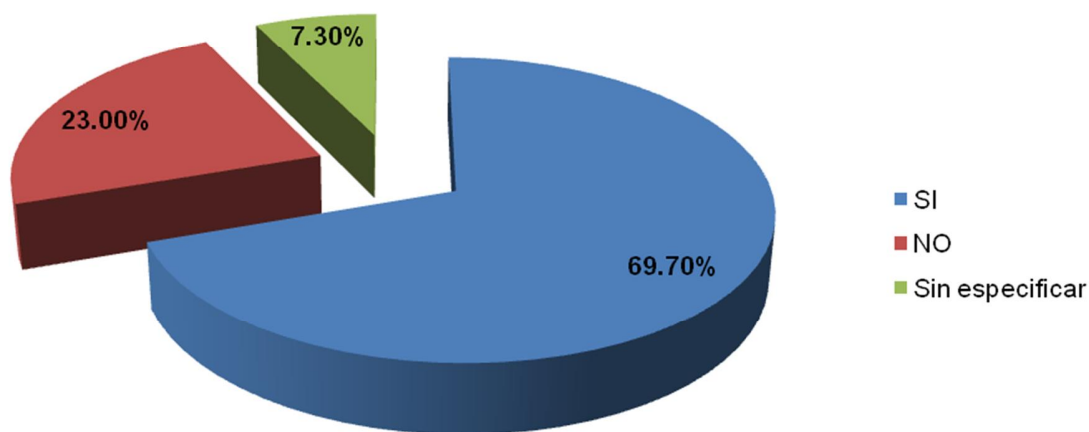


Distribución de la población de 18 años y más que identifica a las autoridades de seguridad pública por entidad federativa y tipo de autoridad, según percepción de corrupción marzo y abril de 2012

Cuadro 6.3

Entidad federativa Autoridad	Población de 18 años y más que identifica a las autoridades	Percepción de corrupción					
		Sí		No		No especificado ¹	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	76 228 271						
Policía de Tránsito	53 487 131	44 457 629	83.1	6 637 867	12.4	2 391 635	4.5
Policía Preventiva Municipal	50 831 473	36 372 416	71.6	11 053 734	21.7	3 405 323	6.7
Policía Ministerial o Judicial	32 079 962	22 353 827	69.7	7 500 104	23.4	2 226 031	6.9
Ministerio Público y Procuradurías	33 191 066	23 127 680	69.7	7 633 165	23.0	2 430 221	7.3
Policía Estatal	52 192 519	35 183 797	67.4	13 074 903	25.1	3 933 819	7.5
Jueces	19 254 973	12 771 345	66.3	5 038 660	26.2	1 444 968	7.5
Policía Federal	51 880 933	29 552 049	57.0	18 236 697	35.2	4 092 187	7.9
Ejército	68 532 836	15 413 385	22.5	47 525 492	69.3	5 593 959	8.2
Marina	49 540 949	7 804 429	15.8	36 786 012	74.3	4 950 508	10.0

Percepción de corrupción Ministerio Público Índice nacional (2012)

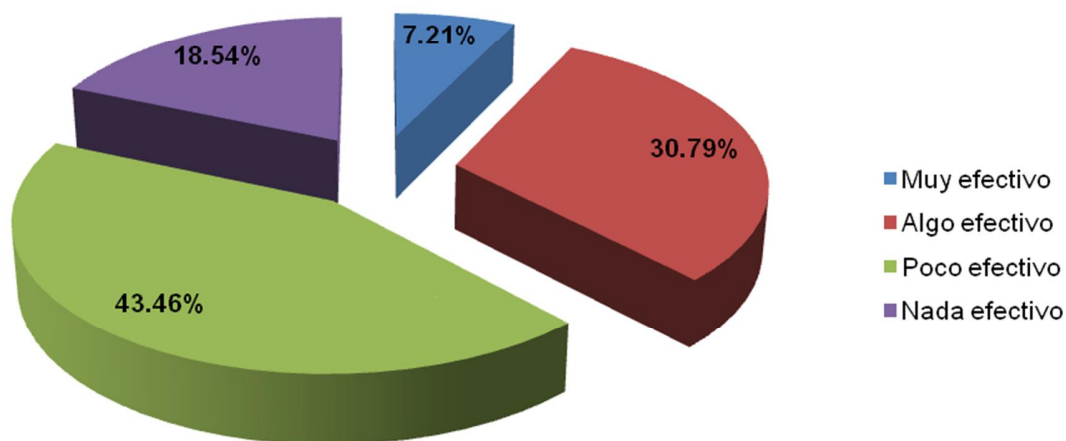


Distribución de la población de 18 años y más que identifica a las autoridades de seguridad pública por entidad federativa y tipo de autoridad, según percepción de desempeño marzo y abril de 2012

Quadro 6.4

Entidad federativa Autoridad	Población de 18 años y más que identifica a las autoridades	Percepción del desempeño							
		Muy efectivo		Algo efectivo		Poco efectivo		Nada efectivo	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	76 228 271								
Ejército	68 532 836	32 457 206	47.4	24 427 374	35.6	8 626 861	12.6	1 540 240	2.2
Marina	49 540 949	25 961 993	52.4	15 138 547	30.6	5 269 206	10.6	905 136	1.8
Policía Federal	51 880 933	8 010 028	15.4	20 715 067	39.9	17 313 573	33.4	4 564 267	8.8
Jueces	19 254 973	2 065 927	10.7	6 388 699	33.2	7 291 695	37.9	2 847 863	14.8
Policía Estatal	52 192 519	3 993 497	7.7	18 093 372	34.7	22 417 574	43.0	6 561 503	12.6
Policía Ministerial o Judicial	32 079 962	2 584 932	8.1	9 655 386	30.1	13 114 300	40.9	5 840 432	18.2
Ministerio Público y Procuradurías	33 191 066	2 337 817	7.0	9 921 159	29.9	13 995 520	42.2	5 989 111	18.0
Policía Preventiva Municipal	50 831 473	2 749 934	5.4	15 531 045	30.6	23 458 652	46.1	8 338 007	16.4
Policía de Tránsito	53 487 131	2 055 569	3.8	15 546 300	29.1	25 527 116	47.7	9 554 160	17.9

Percepción del desempeño Ministerio Público Índice nacional (2012)



La situación que atraviesa el Ministerio Público en México tiene, según percibo, una causa: la desconfianza institucionalizada.

Para lograr una verdadera reestructuración de la Procuraduría General de la República, se debe poner especial atención en los cuerpos de investigación, en los que es fundamental la preparación de los agentes investigadores para obtener mejores resultados frente al nuevo reto que imponen los juicios orales.

Dado lo anterior, me quiero referir a un punto que es importante abordar y al que he llamado *desconfianza institucionalizada en el Ministerio Público*. Esto es, en la reciente historia de nuestro país, cada sexenio se producía un fenómeno que fue adquiriendo ciertos visos de regularidad y que, por repetirse, se veía ya como una medida obligada, cada que llegaba un gobierno, una nueva designación de Procurador.

En la Procuraduría General de la República, fue una constante que la nueva designación de Procurador traía consigo diversas medidas de orden administrativo que impactaban en el personal de la Procuraduría. La llegada de un nuevo Procurador, en muchos casos, implicaba que se hiciera un señalamiento de necesidad de *limpiar* los cuerpos de ministerios públicos y de erradicar los malos elementos²⁰⁵; esta medida se

²⁰⁵ EL UNIVERSAL, Sección Nación, Silvia Otero, *la PGR evaluará a delegados de los 32 estados* Sábado 12 de Mayo de 2012. Disponible en Internet : <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/196476.html> FRECUENCIA LABORAL, *la PGR despide a 723 polis, peritos y MP*, Año 6. No. 355. del 23 al 29 sept. 2012. Disponible en Internet : <http://frecuencialaboral.com/pgrdespidosmasivos2012.html> LA JORNADA, Gustavo Castillo García, *planean destituir a 71 por ciento de agentes del Ministerio Público Federal*, jueves 22 de enero de 2009. Disponible en Internet : <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/22/index.php?section=politica&article=014n1pol>

fue adoptando de manera radical y sin el respaldo de procedimientos jurídicamente claros.

La consecuencia de ello era que los agentes despedidos o inhabilitados ocurrían al juicio de garantía y eran los Jueces de Distrito mediante sus sentencias quienes en la mayoría de los casos obligaban a reinstalar a los servidores públicos indebidamente o ilegalmente destituidos de su encargo; en muchas ocasiones, desde luego, sin entrar al análisis de los actos por los que se le hubiese dado de baja al servidor público sino sólo como un resultado de una violación a un debido proceso.

Esta práctica provocó, como decía; en muchas ocasiones, oleadas de agentes despedidos que eran reinstalados por los jueces de Distrito.

Ello llegó a generar una contienda y una interpretación errónea al creer que los jueces solapaban a esos funcionarios despedidos y a los que se les tachaban de malos elementos.

También desde el punto de vista económico, traía serias implicaciones porque los agentes despedidos tenían que ser reinstalados en sus cargos y cubrir las indemnizaciones correspondientes o el pago de los salarios que hubiesen dejado de percibir.

Tal situación provocó una reacción de parte del poder legislativo que se tradujo en la reforma a la fracción XIII, del Apartado B, del artículo 123 constitucional.

En dicha fracción se estableció, en particular, que los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de instituciones policiales podrían ser separados de sus cargos si no cumplían con los requisitos que las leyes vigentes en el momento señalaban para permanecer en esas instituciones; o bien, ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Y luego continuaba el texto constitucional diciendo: «si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiera promovido».

Como se puede advertir, en este enunciado se institucionalizó la desconfianza hacia el Ministerio Público.

En este particular cabe recordar la siguiente contradicción de tesis:

¶

“ Es necesario contar con una medida de separación o remoción eficiente de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios para que puedan ser separados de sus cargos cuando incumplan con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o incurran en responsabilidad en el desempeño de sus funciones

“ Aun y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable (ya sea por vicios en el procedimiento que culminó con su cese o por cuestiones de fondo), el Estado no concederá la

reinstalación, sino un resarcimiento mediante indemnización.

õ Como se advierte, con la reforma al artículo 123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho -texto actual-, el legislador estableció como regla absoluta la separación a su cargo de los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales en caso de que no cumplan con los requisitos de permanencia o incurran en responsabilidad administrativa, sin que en ningún caso proceda la reinstalación o reincorporación del sujeto al servicio, puesto que el Constituyente Permanente privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiese sufrir el agraviado ²⁰⁶

Como un observador permanente de los problemas de la justicia en México, tengo la firme convicción de que esa desconfianza institucionalizada en el Ministerio Público, ocasionó que la carrera ministerial fuera en declive. A ello se aunó que al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), encargado en principio de la formación de los cuadros ministeriales, arribaron también personas con poco conocimiento de la institución y, en particular de la función del Ministerio Público.

El resultado fue que la carrera ministerial entrara en franco declive. Por ello considero que es fundamental que el Instituto de Formación de Cuerpos Ministeriales dependa directamente del Procurador e implemente un sistema de profesionalización y carrera, que se dice ha sido diseñado por un destacado investigador de todos esos temas, como lo es Don Mauricio Merino.

²⁰⁶ Contradicción de tesis 61/2011 suscitada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Segundo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del centro auxiliar de la segunda región con residencia en el estado de Puebla.

Creo que ese es el punto importante, los juzgadores nos basamos en la carrera judicial como nuestra única fortaleza para lograr todas las demás virtudes judiciales.

Considero que en el Ministerio Público no puede ser de otra manera; es imprescindible reforzar la carrera ministerial y construirla de una manera profesional que permita tener los cuadros necesarios para afrontar el reto que van a imponer los nuevos juicios orales.

El plazo para la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2008 está prácticamente a la vuelta de la esquina y la preparación de la carrera ministerial de los Agentes del Ministerio Público será decisiva. Más aún las leyes están ordenando defensores más capacitados e incluso especializados, como los que atenderán a los niños, adolescentes, a las víctimas, etcétera.

El Ministerio Público debe estar a la altura de la mayor capacitación que recibirán sus contrapartes. De no hacerlo, el Ministerio Público será la puerta giratoria.

Para ello, vale la pena reflexionar en revertir esa desconfianza institucionalizada hacia el Ministerio Público y que está plasmada en la Constitución y construir un medio de confianza que asegure la formación de Ministerios Públicos más profesionales.

En la parte judicial, el Instituto de la Judicatura Federal será objeto de una profunda reforma, seguramente, porque nuestro modelo de Instituto ha sido superado y necesitamos transitar hacia una verdadera escuela judicial.

Estimo que es obligación de los servidores públicos, buscar las mejores condiciones para hacer eficiente el uso de los recursos que provienen de los contribuyentes.

Sería muy importante que la transformación del Instituto de la Judicatura Federal en su tránsito hacia una escuela judicial fuera acompañada o de la mano de la **creación de una escuela ministerial o de un instituto de formación, que siga los mismos principios metodológicos y de formación para los servidores públicos que acudan a las aulas.**

Es primordial no sólo tener en cuenta la formación técnica de los servidores públicos; sino quizás más importante aún, su formación humanística. De la misma manera que se ha dicho que *una mala persona no puede ser un buen juez*²⁰⁷, se puede afirmar que *una mala persona no puede ser un buen Ministerio Público*.

En la actualidad, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, a través de la Dirección de Capacitación, no tiene programado ningún curso,

²⁰⁷ MALEM, Señá Jorge F., *Pueden las malas personas ser buenos jueces*, Doxa, “Cuadernos de Filosofía del Derecho 24” Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante.

programa estratégico de capacitación, actualización o profesionalización, dirigido a los Agentes del Ministerio Público de la Federación.²⁰⁸

Las líneas de acción que se propone desarrollar para lograr los objetivos descritos y lograr un mejoramiento cualitativo en el desempeño profesional de los Ministerios Públicos y subalternos son:

- Implementación de una escuela ministerial que puede ser nacional de conformidad con políticas educativas y modelos pedagógicos similares a las escuelas judiciales, que permitan la formación de ministerios públicos y subalternos profesionalizados.
- Formación y actualización de profesionales desde una perspectiva congruente con la realidad legal del país, en el contexto socioeconómico cultural y político que experimenta el mundo.
- Investigación, local, regional, nacional e internacional de temáticas ligadas a detectar las deficiencias, fortalezas y potencialidades que permitan gestionar los procesos de mejoramiento y sostenibilidad de la escuela ministerial nacional.
- Establecer en la escuela ministerial una red nacional de monitoreo a fin de establecer un control y análisis del proceso de capacitación y preparación complementario en todas las agencias del Ministerio Público del país; para con ello mejorar la calidad y lograr los

²⁰⁸ Instituto Nacional de Ciencias Penales, consultado en Agosto de 2013.
<http://www.inacipe.gob.mx/capacitacion/capacitacion.php>

indicadores previstos en la escuela ministerial a través de sus programas educativos.

5.3. Defensoría Pública Nacional.

Uno de los hechos que más lacera a la sociedad es la injusticia en el ámbito penal. Son ya verdaderas frases hechas los señalamientos de que en las cárceles solo están los inocentes; o que en las cárceles únicamente se encuentran los que no tienen dinero para comprar la justicia; o aún que la cárcel no es para los ricos.

Todas esas expresiones del sentir popular son la resultante de un sistema particularmente injusto en el que se obligaba a la persona a probar su inocencia.

Las reformas constitucionales de junio de 2011 están llevando el péndulo hacia el otro extremo y socialmente empieza a generarse la percepción de que el debido proceso solo sirve para dejar libres a los que infringen la ley.

Las muy cuestionables decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como en los casos de Florence Cassez²⁰⁹, del Profesor Alberto Patishtán²¹⁰ o de las personas que confesaron haber cometido homicidio y que sin embargo fueron amparados, como en los casos de

²⁰⁹ AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 517/2011 QUEJOSA Y RECURRENTE: FLORENCE MARIE LOUISE CASSEZ CREPIN, disponible en Internet :

http://www.scjn.gob.mx/pleno/documents/proyectos_resolucion/adr-517_2011.pdf

²¹⁰ PROCESO, *Cumple 13 años de prisión Alberto Patishtán*, La Redacción, Comunicación e Información, S.A. de C.V., 19 de Junio de 2013, Disponible en Internet : <http://www.proceso.com.mx/?p=345264>

Sergio Vázquez Linas²¹¹ y de Gildardo Rafael Hernández Gutiérrez²¹², e incluso el documental *Presunto Culpable*²¹³ son muestras claras de que la justicia penal en México y el sistema carcelario no han cumplido su cometido.

No es materia de este trabajo formular un posicionamiento respecto del nuevo sistema acusatorio adversarial y oral próximo a entrar en vigor en México, sino a una situación que puede corregirse en mucho con un poco de voluntad política.

En este apartado me propongo señalar las problemáticas que enfrenta la defensoría pública penal en México y una propuesta de creación de una Defensoría Pública Nacional que, respetando la soberanía de los estados puede contribuir a resolver esta problemática desde su inicio. La premisa es, a mejor defensa penal, menos averiguaciones previas, menos consignaciones, menos causas penales y menos encarcelamientos.

Si bien es cierto que los artículos 17 y 20 de nuestra Constitución, determinan los derechos fundamentales de acceso a la justicia y las garantías que deben observarse en cualquier procedimiento penal, también es cierto que estos derechos deben interpretarse en conformidad a la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, concretamente, con los artículos 8 de la

²¹¹ <http://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista%20Oficial/30%20de%20mayo%20de%202013.pdf>

²¹² <http://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista%20Oficial/3%20de%20junio%20de%202013.pdf>

²¹³ <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=1086> y <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=1057>

Convención y 14 del citado Pacto, los cuales disponen el derecho irrenunciable a contar con un defensor proporcionado por el Estado²¹⁴

Ahora bien, no se discute el hecho de que debe existir o no un defensor público tanto en el orden federal como local, sino la calidad de los servicios que presta cada uno de ellos, lo que impacta en la carga de trabajo y productividad de los órganos judiciales, su eficiencia y eficacia y al final del día, en la protección a un derecho humano: *el acceso a la justicia*, de ahí la razón para analizar los problemas inherentes a la defensoría pública en México.

5.3.1 Diagnóstico de la Defensoría Pública en México.

El acceso a la justicia es una de las demandas más sentidas de la población. La problemática radica en asegurar este acceso y brindar certeza jurídica en sociedades cada vez más heterogéneas, complejas y multiculturales, en las cuales es necesario atender a demandas sociales de los grupos menos favorecidos; en ese tenor, el reto representa un doble desafío para los poderes judiciales y las defensorías:

Por un lado, responder a las cargas crecientes de trabajo, y por otro, diferenciar y especializar su acción, en función de los grupos sociales que

²¹⁴ La Constitución y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la **Opinión Consultiva- 11/90**, de 10 de agosto de 1990, establecen como principios rectores de una defensoría pública, los siguientes:

1. *El inculgado debe estar presente en el proceso.*

2. *El inculgado puede defenderse personalmente o ser asistido por un defensor.* En síntesis, la persona inculpada tiene derecho a ser informada de un proceso en su contra y asistirse por un defensor; la exigencia radica, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos en **que el juicio se desarrolle de forma equitativa y justa, a pesar de no contar con los recursos para ello.**

acuden a ella y que presentan problemas específicos generados por las propias características socio culturales, económicas y regionales.

El problema del acceso a la justicia se inscribe en general, en la falta de políticas públicas coordinadas entre los tres Poderes de la Unión al respecto²¹⁵; sin embargo, uno de los rubros que exigen atención de manera inmediata es la Defensoría Pública, misma que presenta enormes disparidades en niveles de eficiencia, salariales y competencia profesional entre el ámbito federal y el local.

La premisa de la que es necesario partir estriba en que, el derecho a una defensa adecuada, es un derecho fundamental e impone al Estado la obligación de garantizarla. En tal circunstancia, se debe exigir que los defensores públicos tengan elevados niveles de preparación, y el Estado retribuirles con remuneraciones justas, a efecto de que puedan ejercer su función y evitar que personas de grupos vulnerables permanezcan injustamente en la cárcel, con los problemas inherentes a dicho sistema carcelario, de nueva cuenta, *no más presuntos culpables* en nuestras cárceles.

Otro derecho de igual importancia que debe garantizarse es el derecho de las víctimas y no sólo el de aquéllas que han sufrido un secuestro, sino de todas aquéllas personas que hayan sido víctimas de un delito, no importando de qué tipo, por ello debe ampliarse su ámbito de protección, en otros términos, debe existir el sistema nacional de atención

²¹⁵ Tema presente en la iniciativa de la Ley de Atención a Víctimas, al plantear el sistema nacional de atención a víctimas involucrando a diferentes actores e instituciones estatales. Nota del Autor.

a víctimas propuesto, pero también una defensoría pública sólida, ambas son acciones complementarias.²¹⁶

De esta forma planteado el problema, la solución puede ser muy sencilla: **transitar, vía la Constitución Federal, a un modelo de colaboración entre la Federación y las entidades, mediante el que se instituya una Defensoría Pública Nacional.** Como juristas, estamos obligados a estudiar el problema con diferentes enfoques y trazar rutas de acción para evitar las dificultades colaterales de una defectuosa defensa:

1. **Argumentación judicial.** Precariedad argumental de algunas sentencias, y por tanto, la evidencia de una inadecuada defensa pública.
2. **Índice de litigiosidad.** Elevados índices de apelaciones y juicios de amparo, con la consiguiente complejidad procesal.
3. **Sistema penitenciario.** Respeto a los estándares internacionales de las condiciones del sistema carcelario.
4. **Costos.** Disminución de costos e inversiones que el Estado tiene que erogar con motivo de un aparato de defensoría con bajos resultados.
5. **Reducción de gastos** innecesarios en la manutención de personas inocentes privadas de su libertad en los centros penitenciarios.

²¹⁶ A partir de la publicación el 9 de Enero de 2013 de la Ley General de Víctimas, se crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas con el objeto de proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.

Disponible en Internet : <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

De manera empírica, del análisis de la *Ley de Defensoría Pública Federal, las Bases Generales para la organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, los informes anuales de labores del Instituto Federal de la Defensoría Pública, así como el informe especial sobre la Defensoría de Oficio del Distrito Federal de 2006, así como de las diversas leyes locales* se pueden inferirlas siguientes problemáticas:

1. La coexistencia entre dos órdenes normativos de defensoría pública: *federal y local*, cada uno con su régimen.
2. Falta de una política judicial articulada al respecto, es decir, cada entidad organiza su defensoría pública en función de objetivos, metas y necesidades muy particulares, lo cual podría enriquecerse con un diálogo y construcción de acuerdos entre la instancia federal y local, a fin de coordinar actividades y funciones, con el objetivo común de lograr un pleno acceso la justicia de la persona humana.
3. Diferenciación de materias y sujetos por los que se debe tener acceso al defensor, en algunas entidades se distinguen defensores para la materia indígena, agraria, penal, familiar, en síntesis grupos sociales desfavorecidos.²¹⁷
4. Ausencia de un sistema nacional de capacitación del defensor público, cuya especialización varíe de acuerdo al tipo de materia y complejidad de los asuntos a tratar; así como estrategias de

²¹⁷ Piénsese en comunidades económicamente solventes que al no contar con una asesoría legal adecuada se ven inmersas en problemas complejos que desgastan al Estado en la prestación del servicio, cuando la solución pudo haber sido simple; de igual forma, los problemas de la posmodernidad que nos toca vivir: **género, educación, religión, discriminación social y racial, tan presentes en nuestra sociedad.** Nota del Autor.

desarrollo, protocolos de actuación y manuales de trabajo, para la defensa correcta y oportuna.

5. Falta de configuración de un sistema de defensoría pública, en el que eventualmente, converjan recursos y políticas públicas para eficientar su desarrollo.
6. Por supuesto, una disparidad en los salarios de los defensores públicos estatales y federales.

Para sustentar lo anterior, es necesario considerar datos objetivos como los siguientes:

Existen en la República Mexicana diez estados en el que **sus defensores perciben como salario menos de 10 mil pesos mensuales**; dieciocho estados en los que el salario fluctúa entre los 10 a 20 mil pesos; en dos entidades, el salario oscila entre 20 a 30 mil pesos; en un estado el salario se encuentra entre los 30 y 40 mil pesos, y, uno más, en el que el salario se ubica en un margen entre 40 y 50 mil pesos.

De manera esquemática tenemos que:

Salario mínimo mensual de un defensor público del fuero local.	Salario máximo mensual de un defensor público del fuero local.	Salario mensual de un defensor público federal.²¹⁸
\$3,178.00	\$50,000.00 (en una sola entidad federativa)	\$62,376.93

²¹⁸ Con datos reportados por el Instituto Federal de Defensoría Pública en agosto de 2012.

Con base en lo anterior, podemos establecer la enorme diferencia que existe entre ambas esferas (local y federal) del nivel de ingreso salarial, ya que mientras la nómina de los 779 defensores públicos federales asciende a \$583,099,536.00, la nómina de los 3,335 defensores públicos estatales es del orden de \$669,528,451.56

Defensores públicos federales²¹⁹	Defensores públicos estatales
Plantilla total: 779	Plantilla total: 3,335
Nómina anual: \$583,099,536.00	Nómina anual: \$669,528,451.56

Para ejemplificar mejor esta situación, baste decir que un **defensor público federal percibe como sueldo mensual \$62,376.93**, y en contraste, un defensor de oficio del fuero común obtiene ingresos mensuales en Chihuahua: **\$3,178.00**; en Tabasco: **\$5,239.00**; en Nayarit: **\$5,500.00**; en Sinaloa: **\$6,837.00**; en Tlaxcala: **\$8,254.00²²⁰**

Independientemente, de la diferencia sustancial que existe en el ingreso salarial de los defensores jurídicos estatales con respecto a los federales, existen otras diferencias importantes vinculadas a la garantía de la calidad del servicio de defensoría como son:

1. La forma de acceso al cargo que en materia federal es mediante un concurso profesional.

²¹⁹ Ídem.

²²⁰ Datos aproximados proporcionados por las Delegaciones de las Defensorías Públicas de las Entidades Federativas, por conducto del Instituto Federal de la Defensoría Pública, mediante diversos oficios del mes de marzo y abril del 2012.

2. La permanencia en el cargo a través de la constante capacitación y la evaluación del desempeño.
3. El respeto a los principios de probidad, honradez y profesionalismo.

Por cuanto a la evaluación del servicio de defensoría, el Instituto Federal de la Defensoría Pública al rendir el informe anual de labores correspondiente al periodo 2010-2011, señaló que **el índice de efectividad de la defensa federal en averiguación previa fue del 53.15%, lo que constituye un índice que evidencia un elevado éxito (si se entiende que no se podría esperar una eficacia del 100%, porque esto implicaría que nadie comete delitos).**

A mayor abundamiento, cabe mencionar que un conocido abogado postulante, miembro de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública, el Lic. Juan Velásquez, señaló en el discurso que pronunció durante el Informe Anual de Labores 2010-2011 de dicha institución, que los defensores de los fueros comunes:

Í Defienden al 90% de los procesados, ganando sueldos mensuales de unos \$10,000.00, perdiendo el 94% de la causas que defienden (que en promedio son 250) y de las cuales el 42% son inocentes que se quedan en las cárceles, a veces para siempre, no por ser culpables sino por ser pobres y no haberse podido defender a través de su pobre defensorí.²²¹

De manera gráfica pueda comprenderse mejor la situación:

²²¹ Discurso pronunciado por el Lic. Juan Velásquez durante el Informe Anual de Labores 2010 -2011, ante los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública y el Director de tal institución.

Número de defensores del fuero común	Porcentaje de defendidos	Salario mensual promedio	Índice de efectividad
3,335	90% de los procesados.	\$10,000.00	El 94% de las causas se pierden; 42% de inocentes se quedan en las cárceles.

Con independencia de lo anterior, existen una serie de razonamientos torales que evidencian la necesidad imperiosa de unificar los criterios en esta problemática, entre ellos, los siguientes:

- 1) La tutela del derecho fundamental del acceso a la justicia, maximizado de conformidad a Pactos y Tratados Internacionales; el cual no puede ser disminuido por disposiciones de derecho interno, según el artículo 27 de la Convención de Viena, sobre el derecho de los Tratados.
- 2) La alta especialización de los problemas jurídicos que resuelven los defensores públicos en lo estatal y en lo federal.
- 3) La compleja cadena procesal que debe llevar a cabo un defensor de oficio para llevar a buen puerto a su defendido.
- 4) Solucionar de manera integral problemas relativos a la *eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, calidad, cantidad, complejidad, índice de litigiosidad e índice de revocación.*

- 5) Instrumentar una política pública que impacte de manera directa en el ciudadano, visto éste, como un usuario de los servicios de justicia.
- 6) La certeza jurídica como valor primario de las actuaciones judiciales, la cual se logrará con la instrumentación de un sistema de capacitación de defensores públicos, pues lo que al día de hoy se tiene, son acciones aisladas y coyunturales, por lo que se requiere un plan estratégico a largo plazo, con objetivos puntuales.
- 7) Realizar estudios, investigaciones y reportes académicos e *in situ*, a fin de conocer los perfiles reales de los defensores y de manera inductiva construir un perfil idóneo.
- 8) Homogenizar, en la medida de lo posible, los salarios de los defensores públicos, los sistemas de acceso al cargo y la capacitación constante; así como la revisión y seguimiento de su trabajo bajo protocolos establecidos.
- 9) Atender a las víctimas de los delitos, pero también a los imputados con rangos de profesionalismo y objetividad para evitar los ~~presuntos culpables~~ *presuntos culpables*.
- 10) Disminuir la población carcelaria con la problemática inherente a la misma, como la sobrepoblación de dichos centros.

- 11) En igual sentido, disminuir el número de recursos y juicios de amparo que se promueven con motivo de una defensa inadecuada.

5.3.2. Precedentes Internacionales y diálogo jurisprudencial comparado.

La Opinión Consultiva **11/90**, de 10 de agosto de 1990, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que no puede negarse a una persona, por cuestiones de indigencia o precariedad económica el derecho a contar con un defensor, dado que si se realizó de esa manera, es posible que se admita el recurso en sede internacional, sin el previo agotamiento de las instancias nacionales.

En igual sentido, el derecho de defensa pública, desde luego, también tiene que atenderse, en relación a los derechos de los migrantes indocumentados, **Opinión Consultiva 18/03**, de 17 de septiembre de 2003.

No puede pasarse por alto que en los casos contenciosos que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto, al interpretar y sancionar a los Estados parte, en conformidad a la propia Convención, tales como *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, se pronunció por el deber de los Estados de procurar la máxima protección de los derechos fundamentales²²², entre ellos, desde luego, el acceso a la justicia mediante la defensa pública.

²²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988.

Disponible en Internet : https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.doc

Los anteriores precedentes son obligatorios y orientadores para el Estado Mexicano, por lo que deben tomarse acciones inmediatas para el efectivo acceso a la justicia, por la vía de una defensa pública adecuada.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que la Asociación Internacional de Defensorías Públicas²²³, entre otros puntos, señala que para mejorar el sistema de defensoría en la región latinoamericana desarrolló un *decálogo de defensores, como postulados de máximos de orientación y actuación, pues los principios rectores ya están en la ley, y constituyen el piso mínimo a observar.*

De igual forma, a fin de tutelar de manera efectiva el derecho de acceso a la justicia, dicha asociación trabaja con planes estratégicos sobre productos específicos para obtener a través de la defensoría, una adecuada protección a grupos vulnerables, lo cual es acorde a nuestro artículo primero constitucional.

Finalmente, cabe mencionar que a nivel internacional, cualquier reforma de ley sobre defensorías comenzó, primeramente, por un sistema articulado de capacitación funcional: *cursos, estancias, elaboración de protocolos y manuales de procedimientos.*

5.4. Escuela Nacional Judicial.

²²³ Para una mayor profundidad del tema, consúltese el sitio <http://www.aidef.org/wtk/pagina/> inicial, así como documentos relativos a las Reglas de Brasilia, sobre personas en estado de vulnerabilidad con necesidad de acceder a la justicia.

En este sentido, uno de los elementos más importantes para que la justicia se pueda materializar y por ende, que cada persona tenga lo que en Derecho le corresponde es el juez, ya que él se convierte en la piedra angular para que funcione el sistema judicial. El juez debe contar con determinadas garantías como son la independencia, la imparcialidad y la estabilidad en la función.

Lo que une esas tres garantías es la formación y capacitación judicial, la que debe preparar de manera íntegra al futuro juzgador en el servicio público.

La formación judicial debe contemplar tres ejes de vital importancia: el ingreso; el ascenso y la permanencia, la capacitación y especialización; y la evaluación.

Cuando aludo aquí a la formación de los juzgadores me refiero también a la preparación de sus colaboradores, pues el sistema de justicia descansa en diversos actores; y esos colaboradores son parte importantísima del servicio público.

5.4.1. La escuela judicial en México.

En nuestro país se creó en 1977 un Instituto de Especialización Judicial, el cual no se concibió por la Suprema Corte como una escuela judicial, ya que su forma inicial de operar fue a través de la organización de conferencias. Para 1982 se impartía un curso de especialización en amparo; y no fue sino hasta 1995 que nació el Consejo de la Judicatura

Federal como órgano de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación y se introdujo como sistema la carrera judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación estableció el Comité Académico y el Instituto de Especialización Judicial cambió su denominación por la de Instituto de la Judicatura Federal, como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, en materia de investigación, formación, capacitación y actualización para miembros del Poder Judicial de la Federación o de quienes aspiren a pertenecer a éste.

El instituto tiene como objetivo lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a él, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarias para el adecuado desempeño de la función judicial; sin embargo, no se cumple con dicho objetivo, ya que el personal de carrera judicial obtiene tal capacitación y actualización continua generalmente a través de otras instituciones académicas que no tienen programas para la formación de jueces, porque tal política pública no existe.

El sistema de carrera judicial en México atraviesa por una serie de problemas que es necesario erradicar. Las Magistradas y Magistrados de Circuito, así como las Juezas y Jueces de Distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal. El ingreso y promoción para las citadas categorías se realiza a través de concursos internos de oposición libre.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula los concursos que constan de dos etapas: la primera, un examen de conocimientos jurídicos que opera como filtro.

La segunda etapa exige realizar un proyecto de sentencia; se aplica un examen oral y se evalúan factores de desempeño como son antigüedad y grado académico.

Esos concursos no permiten conocer al sustentante en cuanto a su formación humanística y su personalidad. Sólo se privilegia la memorización, lo cual impide conocer la capacidad argumentativa para resolver problemas jurídicos.

Los concursos pueden ser impugnados en cada una de sus etapas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación vía recurso de revisión administrativa, lo que ha originado que existan una gran cantidad de recursos interpuestos contra estos concursos.

Según datos del propio Consejo de la Judicatura Federal, de Septiembre de 2007 al mismo mes del 2013, se han realizado 31 concursos de oposición, para ocupar un total de 595 plazas, entre 10,427 participantes aceptados, resultando 483 titulares designados.²²⁴

²²⁴ Datos Proporcionados por la Secretaria Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción, y Creación de Nuevos Órganos (SECJACNO.) del Consejo de la Judicatura Federal, consultado en forma directa el 2 de octubre del 2013, en virtud de que aún no se encuentra disponible en Internet.

CONCURSOS REALIZADOS 2007 A SEPTIEMBRE DE 2013

CONCURSOS REALIZADOS	INTERNOS	LIBRES	TOTAL
MAGISTRADOS DE CIRCUITO	11	2	13
JUECES DE DISTRITO	14	4	18
Concursos de Oposición realizados			31

	NÚMERO DE PLAZAS	NÚMERO DE DESIGNADOS	ACEPTADOS
MAGISTRADOS DE CIRCUITO	270	207	1,221
JUECES DE DISTRITO	325	276	9,206
TOTAL	595	483	10,427

En la actualidad el aspirante puede inconformarse en contra de prácticamente todos los actos y resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, lo que ha provocado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya designado 51 titulares de forma indirecta, es decir, como resultado de los recursos.

Se llega al extremo de que los exámenes se basen en jurisprudencia, no en el texto de la ley como cuestión principal.

Esta circunstancia ha propiciado conflictos entre el Consejo, órgano al que por disposición constitucional le compete designar jueces y magistrados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien vía recurso de revisión rige realmente estos concursos.

La propuesta concreta es que los jueces y magistrados surjan de una Escuela Judicial, con una formación específica y que en un determinado período de preparación se conozca la capacidad técnica, el perfil humanista y la personalidad del sustentante. Para ello se impone una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación con el objeto de crear una verdadera Escuela de la Judicatura.

La Escuela Judicial en México debe formar personas capaces de cumplir con el cometido constitucional de impartir justicia, vista ésta como la prestación de un servicio público eficaz y eficiente.

La Escuela Judicial debe ser una academia judicial, no una Universidad, porque su objeto es formar a los funcionarios judiciales en áreas específicas de acuerdo a las necesidades del servicio.

La Escuela Judicial es una necesidad primordial para formar a los funcionarios judiciales, quienes, ante la insuficiencia del actual diseño del Instituto de la Judicatura Federal, buscan educación continua en instituciones ajenas al instituto.

La Escuela Judicial debe orientar sus cursos a la formación práctica y humanística, así como seleccionar a las mejores personas para la impartición de justicia, con una constante capacitación en la labor judicial y de materias como la argumentación, la lógica, la ética, etcétera.

El juez no sólo debe ser un técnico del Derecho, debe ser un gerente del despacho judicial y un promotor de los más altos valores éticos

de la sociedad en que vive, para estar a la altura que el reto de la protección de los derechos reclama.

5.4.2. Análisis Comparativo.

Para evaluar el estatus *actual* de nuestras escuelas judiciales en latinoamérica, deben examinarse los aspectos que configuran la formación de los futuros juzgadores y qué políticas públicas desarrollan.

En Iberoamérica de 26 escuelas judiciales o centros de formación existentes, que integran los consejos de la judicatura o magistratura, y que constituyen el primer eslabón para ingresar a la carrera judicial, se pueden observar los elementos en los que trabaja una escuela judicial, auxiliada por los propios consejos de la judicatura:

1. *Estructura*
2. *Planes de estudio*
3. *Requisitos de ingreso*
4. *Perfil de ingreso y perfil de egreso*
5. *Planta docente*
6. *Capacitación continua al personal judicial*
7. *Sistema de designación de jueces y magistrados*
8. *Sistema de evaluación de jueces y magistrados*
9. *Sistema de ratificación de jueces y magistrados*
10. *Inamovilidad de jueces y magistrados*
11. *Irreductibilidad de los salarios de jueces y magistrados*
12. *Régimen de pensiones.*

En las reformas a los poderes judiciales en la década de los años noventa, se cumplieron metas como el establecimiento de los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura, y entre sus funciones principales se les atribuyó la administración de la carrera judicial.

Se pretendió conjugar tres ejes conceptuales: *independencia, eficiencia-eficacia y accesibilidad*, con las categorías institucionales que nos dibujan la forma de organización del Poder Judicial.

Las categorías son: funcionamiento jurisdiccional de los poderes judiciales; administración del sistema de justicia; actores de la justicia (funcionarios judiciales, defensores, abogados litigantes, ministerios públicos) y, finalmente, la relación de la sociedad con la justicia.

La carrera judicial se puede definir como un sistema *de ingreso, formación, capacitación, actualización, ascenso, adscripción y ratificación* de los juzgadores.

En la carrera judicial, la capacitación judicial juega un papel fundamental. La constante ha sido crear Escuelas Judiciales especializadas, con tres funciones básicas: ***capacitación, formación y actualización de los funcionarios judiciales.***

La capacitación es un adiestramiento de los servidores públicos judiciales, o de quienes aspiran a serlo, en las aptitudes y habilidades necesarias para desarrollar la función jurisdiccional. La capacitación puede

ser previa al ingreso al Poder Judicial, o darse ya que la persona forma parte de la carrera judicial.

Por formación, **se entiende la reflexión ética que se pretende inculcar en los servidores públicos judiciales.** Esta preparación es importante, porque habrá ocasiones en que, ante dos interpretaciones distintas de la ley, el juzgador sólo atienda a su criterio para poder resolver el caso.

Finalmente, la actualización, se refiere a los cursos que se imparten a los funcionarios judiciales, cuyo contenido versa sobre temas novedosos, como pueden ser las reformas legales, las nuevas disposiciones legislativas, así como los últimos criterios jurisprudenciales.

Ahora bien, de la investigación realizada se arrojan los siguientes resultados:

Las Escuelas Judiciales dependen de los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura, en muchos casos por una Comisión de Carrera Judicial. Dentro de su estructura se encuentra un Director General, y un órgano académico. Se integran por áreas de investigación y capacitación. Imparten cursos cortos de capacitación en rubros determinados, además de posgrados judiciales: *especialidad, maestría y doctorado* (incluso este último en colaboración y financiamiento con instancias internacionales, tal es el caso de Nicaragua). En México, la Escuela Judicial del Poder Judicial Federal no tiene maestría ni doctorado, *a contrario* de lo que sucede en entidades de la República Mexicana que

tienen formado un esquema de carrera judicial con posgrados o maestrías judiciales, incluso el Estado de México cuenta con la impartición de un doctorado y pos doctorado de tipo jurisdiccional.

Los planes de estudio de las escuelas judiciales son humanistas, en algunos casos, en el posgrado judicial se repasan en materias dogmáticas y especializadas.

Para ingresar a la Carrera Judicial es necesario pasar por la escuela judicial, bien sea haciendo un examen de ingreso, previo a reunir los requisitos de ley, o en su caso, ajustándose a los estudios que se imparten en la propia escuela como especialidades y posgrados para poder de concursar por una plaza judicial.

Los exámenes para ingresar a categorías de jueces y magistrados son variables, pero uniformes en exámenes de tipo teórico **(en Ecuador, por ejemplo se hace un examen de 2,500 preguntas sobre el Derecho en general)** para ser designado juez nacional y se sigue un proceso de más de seis meses con pruebas psicológicas, exámenes prácticos y entrevistas. Algunos de estos factores se encuentran en los demás países.

Una vez realizado el concurso quien obtiene la mayor puntuación es designado juez o magistrado por el Consejo de la Magistratura o de la Judicatura por un determinado tiempo, mismo que cuando finaliza, puede ser ratificado previa evaluación de los indicadores de su gestión frente al despacho judicial: *índice de litigiosidad, tasa de revocación, índice de*

productividad; calidad, cantidad, transparencia y lenguaje ciudadano en las sentencias y autos dictados.

En todos los países con excepción de Cuba cuya información no está disponible, existe, como eje de la independencia judicial, la carrera o servicio civil. En Bolivia, por ejemplo, los jueces son electos por el pueblo, *“Justicia del pueblo y para el pueblo”*, es el lema del Poder Judicial de ese país.

Al ocupar el cargo de juez o magistrado, en los países registrados se les otorga - a dichos funcionarios - una serie de prerrogativas como *la inamovilidad, la posibilidad de seguir escalando en la carrera judicial, pensiones, sueldo y prestaciones laborales*. Las legislaciones en común manifiestan pagar a sus jueces *“dignamente”* y con *“decoro”*, sin embargo, es necesario contrastar o fijar estándares óptimos de calidad de vida y si dichas prestaciones incluyen una protección al juez y sus allegados para el caso de tratar y resolver asuntos difíciles.

Se enfrentan problemas como:

- a) Amenazas a jueces y magistrados por enfrentar y procesar a la delincuencia organizada.***
- b) Reducción de presupuestos a los poderes judiciales para abatir a jueces ÍncómodosÎ del sistema.***
- c) Falta de garantías específicas como el establecimiento de una carrera judicial para enfrentar los retos geo políticos de la región.***

En síntesis, es necesario concebir un nuevo modelo de formación del juez iberoamericano, capaz de enfrentar estos problemas.

5.4.3. Elementos de la Escuela Judicial.

Los servidores públicos judiciales son la base del buen funcionamiento del sistema jurisdiccional, con la consiguiente repercusión en el fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho.

La política pública referida a la Escuela Judicial debe orientarse sobre los siguientes puntos:

- 1. Modernización informática.** A través del diseño de ingeniería de *software* para procesar estadísticas y resultados que permitan medir indicadores de gestión judicial. *Trabajo que no se mide, no se evalúa.*
- 2. Fortalecimiento de la formación del juez.** Mediante el establecimiento de posgrados judiciales como una condición para ejercer la judicatura en nuestros países, especial énfasis en el *razonamiento lógico, la argumentación, los derechos humanos, la ética y congruencia de vida.* Los profesores que impartan clase en estos centros de formación deben ser internos y externos a fin de generar diferentes visiones sobre la judicatura.

3. Garantizar las condiciones para el adecuado ejercicio de la carrera judicial. Esto es, presupuestos acordes a las necesidades, sueldos y salarios realmente competitivos, protección a los jueces, en casos de emergencia y colaboración entre los Poderes del Estado para combatir los problemas de rezago y condiciones particulares de cada país.

4. Concursos imparciales y profesionales. Este proceso de selección debe ser transparente para procurar la ausencia de presiones en el ejercicio del cargo; los concursos tienen que ser objetivos y rigurosos.

De 26 escuelas judiciales que existen en América Latina podemos destacar los siguientes datos de las escuelas judiciales²²⁵:

Estructura de la Escuela Judicial	Planta docente	Cursos de posgrado y capacitación	Requisitos de ingreso	Estructura	Presupuesto
La mayoría de los Poderes Judiciales de los países cuenta con escuela judicial.	El 90% de los países tiene una planta docente interna y externa (jueces, magistrados) y académicos externos; sólo México integra su formación judicial de manera endógena, por cuanto ve al Instituto de la Judicatura Federal.	El 90% de los países cuenta con capacitación continua: inicial, intermedia y de especialización. Además de posgrados judiciales, desde Maestría y Doctorado. México no tiene Maestría ni Doctorado en el Instituto de la Judicatura	Para acceder a la carrera judicial, la mayoría de los países se maneja, los requisitos de ley, así como exámenes de admisión y psicológicos. En México ya no existe el examen psicológico.	La mayoría de las escuelas judiciales depende de los Órganos de la Magistratura o Consejos de la Judicatura. Poseen un Comité Académico, áreas de investigación y capacitación. El Instituto de la Judicatura Federal no cuenta con un área de	Las cifras varían y no están actualizadas en Internet. En México, el Instituto de la Judicatura Federal, ejerció durante 2011, \$1,489,708.00

²²⁵ Cuba no tiene información disponible, por lo que no formará parte del análisis estadístico. Nota del Autor.

Estructura de la Escuela Judicial	Planta docente	Cursos de posgrado y capacitación	Requisitos de ingreso	Estructura	Presupuesto
		Federal.		investigación.	

Por otro lado, es importante analizar las garantías de la carrera judicial en México:

Sistema de designación	Sistema de ratificación	Sistema de evaluación	Inamovilidad	Irreductibilidad de salarios	Pensiones
En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede indirectamente vía recurso designar jueces y magistrados, restándole autoridad al Consejo de la Judicatura Federal.	En México no existe un sistema de indicadores de desempeño, pero sí hay criterios para la ratificación.	En México no se cuenta con un sistema de evaluación integral.	Una vez cumplido cierto número de años, y el requisito de evaluaciones, cursos y posgrados, los jueces adquieren inamovilidad.	En la mayoría de los países existe constitucionalmente la garantía de irreductibilidad de salarios; aunque han existido intentos como en Venezuela, Colombia y Guatemala de reducir los presupuestos, lo que ha generado conflictos y presiones entre los poderes de esos Estados.	En los países bajo estudio se cuenta con esta garantía, cuyo monto varía de país en país.

De lo anterior, se desprenden varios problemas por los que atraviesa la judicatura mexicana, tales como: falta de unificación de materias en torno al Poder Judicial Federal; ausencia de sistemas de evaluación y desempeño; y sobre carga laboral en algunos rubros.

Si partimos de la premisa que la Escuela Judicial es la base de la Carrera Judicial y ésta permite impartir justicia bajo parámetros aceptables,

es necesario revisar en nuestro sistema los siguientes puntos, con independencia de las garantías que debe tener la judicatura para desarrollar su función.

En México para ingresar a las categorías de juez y magistrados sólo se realiza un simple proceso de selección que se agota en un cuestionario, un examen o elaboración de un proyecto y un examen oral.

A esto se agrega como problemas graves los siguientes:

El Instituto de la Judicatura Federal no imparte maestría ni doctorado judicial, en cambio algunas escuelas judiciales de las entidades de la República con un presupuesto menor al federal sí lo proporcionan.

Los cursos de formación de secretarios son impartidos por jueces y magistrados del Poder Judicial Federal, dejando fuera a académicos y abogados litigantes cuyos puntos de vista enriquecerían la función.

Los concursos de jueces y magistrados han sido hasta cancelados por encontrarse irregularidades graves en el personal del Instituto de la Judicatura Federal, asimismo, los que están en proceso (mayo 2013) son cuestionados por razones de actualización, profesionalismo e igualdad. Por tanto, es necesario un nuevo modelo que permita, en principio, conocer al candidato, evaluar sus conocimientos, habilidades, destrezas, argumentación y, sobre todo, su capacidad y vocación de servicio. El examen psicológico es un buen filtro para detectar candidatos idóneos para esta función. En ese tenor, es necesario que la Escuela Judicial

prepare y proponga para su designación, al pleno del Consejo de la Judicatura Federal a los participantes cualificados para ocupar los cargos de Juez o Magistrado de Circuito, así como a las otras categorías.

En los países iberoamericanos existen unidades específicas que desarrollan investigación, dado que es de mayor utilidad teorizar en sede judicial sobre los problemas que se presentan en la práctica, que realizar estudios abstractos que poco o nada tienen que ver con el desarrollo de la función.

México es un país federal, sin embargo, desde 1917, la Constitución se ha reformado tantas veces, y se han creado una serie de órganos jurisdiccionales, que hacen difícil y retardada la acción de la justicia, en consecuencia ha sido necesario que, además de una unificación general de la justicia federal, se creará una carrera judicial única, en la que los participantes se especialicen en las diversas materias, pero con un tronco común que les permita tener la misma visión de los problemas judiciales.

Derivado de lo anterior, podemos inferir que nuestro régimen de designación de jueces y magistrados en México está agotado. No es posible que exista la cancelación de concursos de jueces y magistrados cuando entre las necesidades del país está la impartición de una justicia pronta, expedita y gratuita, independiente de las irregularidades que se han presentado en el Instituto de la Judicatura Federal y de que las autoridades judiciales no las han atendido.

De igual manera, no es posible que con el presupuesto destinado al Instituto de la Judicatura, los cursos que se imparten no cumplan con sus cometidos constitucionales de formar a servidores públicos de excelencia y que tampoco estemos formando a titulares de órganos jurisdiccionales con un perfil humanista, acorde a los nuevos tiempos que vive el Derecho; peor aún, que nuestro personal tenga que acudir a centros educativos externos a formarse académicamente para obtener los conocimientos base de su actuación cotidiana, cuestión que también representa una erogación para el Poder Judicial de la Federación.

En síntesis, además de una revisión estructural del Instituto de la Judicatura Federal como se expone, es necesario renovar en el fondo el sistema de designación de jueces y magistrados; por ello, es menester reformar los siguientes aspectos:

Formación y designación de jueces. Para su correspondiente designación, además de los requisitos legales y constitucionales que es necesario que cubran los interesados, deben ingresar a la Escuela de la Judicatura, en la cual cursarán el plan de estudios que defina la normativa del Consejo de la Judicatura Federal, al final quienes obtengan las más altas calificaciones serán designados jueces.

Formación y designación de magistrados. En el caso de la designación de Magistrados de Circuito, debe suprimirse el concurso libre que permitía acceder a dicho cargo sin haber sido Juez de Distrito.

Ser Juez de Distrito es fundamental para poder acceder al cargo de Magistrado pues es una etapa formativa y que prepara al funcionario para asumir la grave responsabilidad de decidir de manera definitiva. La práctica ha demostrado que, por regla general, se desempeñan mejor como Magistrados quienes han sido jueces. Corrobora lo anterior el hecho de que desde el año dos mil nueve, el Consejo de la Judicatura Federal no ha realizado concursos de ese tipo.

En ese sentido, también los jueces deben realizar una estancia profesional en la Escuela de la Judicatura para adquirir las habilidades específicas de un Magistrado de Circuito.

De igual forma, la Escuela Judicial debe ser el órgano evaluador de desempeño de los juzgadores; y es por ello que el Consejo de la Judicatura Federal, con sus dieciocho años de existencia no ha podido construir un sistema de evaluación porque no se ha reparado en que ésta debe ser integral: técnica y humanística. Sólo una verdadera escuela judicial puede lograrlo y debemos construirla.

En suma, la reestructuración de la carrera judicial y de la Escuela Judicial es condición esencial para que la justicia en México cambie a un modelo más eficiente, eficaz, justo y de calidad.

Y esa Escuela no tiene por qué ser sólo federal. La justicia debe ser igual para todas las personas en México y, desde esa perspectiva, nada impide que la Escuela Judicial abra sus puertas a todos los interesados sin

distinguir fueros ni competencias. A la justicia no deben anteponerse competencias local o federal.

CONCLUSIONES

1. En la Constitución existe una planeación nacional del desarrollo deficiente ya que no es incluyente, pues deja fuera del proceso a los Poderes Judicial y Legislativo y la participación de la sociedad es tangencial.
2. El Plan Nacional de Desarrollo necesita comprender un Plan de Justicia que conciba y defina hacia dónde y cómo debe ir la Justicia en México. Por ello es necesario construir políticas públicas judiciales que actualmente no existen.
3. Dentro de ese Plan de Justicia se requiere en materia de justicia federal, simplificar los sistemas jurídicos para hacerla más eficaz, eficiente, pronta, completa, imparcial y de calidad; en lo que atañe a la justicia local, México cuenta con 32 realidades diferentes, por lo que el primer paso lo constituye el crear ordenamientos jurídicos adjetivos comunes y códigos sustantivos que respeten las diferencias de las entidades federativas y del Distrito Federal.
4. La simplificación de esa justicia federal implica trasladar las funciones de todos los órganos materialmente jurisdiccionales que gravitan dentro del Poder Ejecutivo al Poder Judicial Federal; y dentro de éste crear una jurisdicción ordinaria y constitucional en la misma instancia, que garantice el derecho de los justiciables de cuestionar la constitucionalidad y convencionalidad de una norma.

5. Esa transformación de los tribunales y la traslación de sus funciones al Poder Judicial Federal implica reconfigurar dicho poder dentro de un sistema de carrera judicial, disciplina, vigilancia, administración, etc. Pero también es fundamental ocuparse de las personas que deben operar estos cambios, por ello es imprescindible la creación de una auténtica Escuela Judicial Mexicana; de una Defensoría Pública Nacional y de una Escuela Ministerial que armonice todo el sistema de justicia, porque para la población no importan las diferencias entre justicias federales o locales.

6. Todos los cambios propuestos implican la necesidad de una nueva Constitución que, por lo menos respetando los principios fundamentales alcanzados reconstruya los sistemas de planeación de desarrollo y la justicia, para que nuestro país pueda alcanzar un desarrollo sustentable.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACUÑA, Carlos, *La reforma judicial en América Latina : un estudio sobre las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México*, Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Argentina , Noviembre de 2001.
- AGUILAR VILLANUEVA Luis F., *Política Pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública (tomo 1), Siglo XXI Editores, México, 2011.
- ARMIENTA, Calderón Gonzalo, *La Justicia Administrativa*, <<Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas>>, Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, número 31, Julio. Septiembre 1998.
- ASAMBLEA GENERAL, NACIONES UNIDAS, Desarrollo y Cooperación Económica Internacional: Medio Ambiente, *Informe de la comisión mundial de medio ambiente y el desarrollo. A/42/427*, Agosto 4, 1987.
- BANCO MUNDIAL, *El Sistema Judicial, en Instituciones para los Mercados, Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 2002*, Madrid: Mundi Prensa, 2002.

- BARDACH, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Centro de Investigación y Docencia Económica, Porrúa, 1998.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, Regímenes Federal y Distrital mexicanos, segunda edición, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, México, 1999.
- BUEN, Unna Carlos, *Derecho del Trabajo en América del Norte: evolución y tendencias*, en KURCZYN, Villalobos Patricia, coord., *Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
- BUSCAGLIA, Edgardo y DAKOLIAS, María, *Judicial Reform in Latin America Courts: The Experience in Argentina and Ecuador*, Washington, D. C., The World Bank, 1996.
- CABALLERO, Juárez José Antonio, *el perfil de los funcionarios judiciales en la unidad jurisdiccional*, <<Revista del Instituto de la Judicatura Federal>>, número 22, noviembre de 2006.
- CABALLERO-JUÁREZ, José Antonio y NIETO-CASTILLO, Santiago, *Teoría Del Poder Judicial*, Material Didáctico, Instituto de la Judicatura Federal, México.
- CABRERA Idielyn, PEÑA Edisner, PORTUONDO Roberto, *Desarrollo Humano Sostenible y Complejidad*, Universidad de

Camagüey, COMPLEXUS Revista de Complejidad, Ciencia y Estética © SINTESYS.

- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, 1973.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Dictamen de la Iniciativa de Decreto que reforma diversas Disposiciones fiscales, Gaceta Parlamentaria. No. 58. 27 de diciembre de 2000.
- CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE, 1996.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, UNAM, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Porrúa, México, 2007.
- CARBONELL, Sánchez Miguel, *Artículo 123, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Porrúa, UNAM y CNDH, México 2007.
- CARBONELL, Sánchez Miguel, *Desafíos de los Derechos Humanos en México*, <<Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana>>, número 29, México, 1999.
- CARPIZO, Jorge, *Bases Constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo*, Estudios Constitucionales, Instituto de

Investigaciones Jurídicas UNAM, quinta edición, editorial Porrúa, México, 1996.

- CARPIZO, Jorge, SOBERANES, José Luis, Anuario Jurídico XI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1984.
- CARRILLO, Flores Antonio, *Conferencia Económica Interamericana*. Boletín del Instituto de Estudios Económicos y Financieros, Universidad Nacional de la Plata No, 1. junio de 1958, p. 200, en : BRISEÑO Sierra, *Derecho Procesal Fiscal*, Regímenes Federal y Distrital mexicanos, segunda edición, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, México, 1999.
- CHAVÉZ, Padrón Martha, *El Derecho Agrario en México*, Porrúa, México, 1989.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, *Reporte sobre el estado de la Justicia en las Américas 2002-2003*. Indicadores subjetivos, Santiago, CEJA, 2003.
- CEPAL/OECD, *Perspectivas Económicas de América Latina 2012*, Transformación del Estado para el Desarrollo, 2012.
- CIENFUEGOS, David y MACÍAS, María Carmen, *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, Estudios de Derecho Público y Político*, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006.

- CONCHEIRO, Bórquez, Luciano y GRAJALES Ventura Sergio, *Movimientos campesinos e indígenas en México: la lucha por la tierra*, <<Observatorio Social de América Latina (OSAL)>>, Año 6 no. 16 (Enero-Abril), Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- CONEVAL, *Incidencia y número de personas según situación de pobreza por ingresos, 1992 a 2010* en *Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010*, Anexo estadístico, julio 2010.
- CRUZ, Razo Juan Carlos, *Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo Comentada*, Porrúa, México, 2010.
- DE ALBA, Alcántar María Luisa, en el ensayo *La función interpretativa e integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su influencia en la legislación administrativa*, <<Revista del Tribunal Fiscal de la Federación>>, 3ª. Época, Año II, No. 19, Julio de 1989, pp. 37 a 138, En: MARTÍNEZ, Rosaslanda Sergio, *La competencia territorial del Tribunal Fiscal de la Federación, Memorias de la Segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, La Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Agosto de 1993.
- DÍAZ, Romero Juan, *Conferencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

- FIX-FIERRO, Héctor. *Courts, Justice and Efficiency. A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication*, Oxford and Hart Publishing, USA, 2003.
- FIX, Fierro Héctor, *El Poder Judicial en Transiciones y diseños institucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSIO-DÍAZ, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Harla, México 2000.
- GONZÁLEZ, Oropeza Manuel, *Ensayo titulado El Fuero Militar en México: La Injusticia en las Fuerzas Armadas*, dentro de la obra *Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Competencia Económica: Aspectos jurídicos y económicos*, Porrúa, México, 2005.
- GROBART, Fabio Sunshine, *El nuevo modelo reproductivo en los países capitalistas de mayor desarrollo*, Ponencia para la Conferencia internacional *La obra de Carlos Marx y los desafíos del Siglo XXI*, La Habana Cuba, del 5-8 Mayo del 2003.

- GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y Democracia*. Madrid, Taurus, 1999.
- GUASTINI, Ricardo, *Teoría e Ideología de la Interpretación constitucional*, 2ª. edición, Minitrota e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Madrid, 2010.
- GUERRERO, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996
- GUTIÉRREZ, Garza Esthela, et, al., *Las Teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*. Ed. Siglo XX Editores, S.A. de C.V., México, D.F. 2010.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- HAMMERGREN, Linn, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Boulder, Westview Press, 1998.
- HEDUÁN, Virués Dolores, En: CARRASCO, Iriarte Hugo, *Diccionario de Derecho Fiscal*, Editorial Oxford, University Press, México, 1998.
- INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *El Sistema Nacional de Planeación Democrática*, <<Revista de Administración Pública>>,

Exposición de motivos de la Ley de Planeación. Número 55-56 Julio-Diciembre, año 1983.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, UNAM., México, 1985.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. ed., Coeditado por Porrúa y la UNAM, México, 1995.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES), *discusiones sobre planificación*, Siglo XXI Editores, México, 1966.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Employment, Growth and Basic Needs: a One World Problem. the International Basic Needs Strategy against Chronic Poverty*, Praeger, New York 1977.
- JALIFE, Mauricio, *Comentarios a la Ley de la Propiedad Industrial*, México, McGraw-Hill, 1998.
- JIMENEZ LÓPEZ, Manuel, *La Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y las Juntas de Conciliación y Arbitraje en Las entidades federativas y el derecho constitucional*, GÁMIZ, Parral Máximo N., UNAM, 2003.
- KURCKZYN, et al., *Reformas a la Constitución en materia laboral*, en: VALADÉS Diego, GUTIERRÉZ Rivas Rodrigo, JUSTICIA,

Memorial del IV Congreso de Derecho Constitucional, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001.

- LABARIEGA, Villanueva Pedro Alfonso, *Algunas consideraciones sobre el Derecho de Propiedad Intelectual en México*, <<Revista de Derecho Privado>>, núm. 6, Septiembre - Diciembre 2003, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- LAHERA O, Eugenio. *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma en América Latina. Similitudes y diversidades*, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile. Organización de las Naciones Unidas, 2004.
- LEMUS, García Raúl, *La Magistratura y los Tribunales Agrarios*, Revista de los Tribunales Agrarios, enero-abril, año 1, número 2, Tribunal Superior Agrario, México, 1993.
- LOCKE, John, *Segundo Tratado de Gobierno*, Argentina, Colección hombres y problemas, 1959.
- LÓPEZ RÍOS, Pedro. *La Justicia Fiscal comparada entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norte América*. Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad de Guanajuato. Número 7. 1982.
- LOREDO, Hill Adolfo, *Naturaleza Jurídica del Derecho de Autor*, estudios de Derecho Intelectual en homenaje al Profesor David Rangel Medina, Ed. UNAM, México, 1998.

- LYNCH, Horacio, *et. al. Justicia y Economía*. En cumbre Iberoamericana de Desarrollo, 2006.
- MADRAZO, Cuellar Jorge, "*Comentarios al artículo 135*", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, UNAM., México, 1985.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. (1993). *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 11ª ed. México. Editorial Porrúa.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación*, 11ª ed. Porrúa, México, 2002.
- MARROQUIN ZALETA, Jaime Manuel, *La carrera judicial a diez años de su instauración constitucional y legal+en El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación*, México, CJF, 2006
- MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. (1993). *La competencia territorial del TFF+ Memorias de la Segunda Reunión Nacional de Magistrados del TFF. La Competencia del TFF*. 1ª ed. TFF. México.
- MALEM, Seña Jorge F., *Pueden las malas personas ser buenos jueces*, Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho 24. Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, 1989.

- MARROQUÍNAGUILAR, Jaime, FERNÁNDEZ Belarmino, GONZÁLEZ TÉLLEZ, Lenin, *Juntas de Conciliación y Arbitraje en México*, Institute for Transnational Social Change. Posgrado en Estudios Sociales, UAM y UCLA Labor Center, Mayo 2012.
- MARTÍNEZ GUERRERO Marco Vinicio, *Tribunales Agrarios a veinte años de su creación - Análisis*, Procuraduría Agraria.
- MARVAN, Ignacio, Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 . 1917, SCJN, Tomo II, México, 2006.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *Introducción al estudio del derecho Agrario*, 2ª edición, Porrúa, México, 1966.
- MESSICK, Richard E., *Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues*, The World Bank Research Observer, vol. 14, núm. 1, 1999.
- MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA A.C. (MUCD), Comunicados de Prensa, Evaluación 1er Aniversario del ANS JL 18 de agosto de 2009, México, D.F., a 18 de agosto de 2009.
- MONTESQUIEU, Carlos de Secondant, *El espíritu de las leyes*, V. 5, México, Grandes clásicos del Derecho, 1999.
- NAVANEGRETE, Alfonso, *Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación*. Memorias de la Tercera Reunión Nacional de

Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

- NORAD. *Enfoque del Marco Lógico como herramienta para la planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos*. IUDC/UCM/CEDEAL Madrid, 1993.
- NORTH, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- OVIEDO MARINO Dany y OVIEDO AVENDAÑO Erick, *Sistema Judicial, Crecimiento Económico y Competitividad*. Barranquilla Colombia, s.f.
- OYARCE, Héctor, *Planificación estratégica en organizaciones públicas*, ILPES/CEPAL, Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, San José Costa Rica, Abril de 2010.
- PAGE María y FREILLE Sebastián, <<*Nota técnica sobre la calidad institucional y el desarrollo. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*>> (PNUD), Programa de Fortalecimiento Institucional del Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC), 2010.
- PÁSARA, Luis, *Justicia y ciudadanía realmente existentes*, Política y gobierno, México, vol. IX, núm. 2, 2002.

- PERROUX, Francois, *L'économie du XXeSiècle*, Presses universitaires de Grenoble. France. 1961.
- PNUD (1994), *Algunas preguntas y respuestas sobre el desarrollo humano sostenible*. Washington 17 de enero de 1994.
- PONCE DE LEÓN, Armenta Luis M., *Fortalecimiento de los Tribunales Agrarios*, <<Revista de los Tribunales Agrarios>>, s/n.
- PRILLAMAN, William C., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Conn., Praeger, 2000.
- PUBANTZ, Jerry, and ALLPHIN Moore John Jr., <<World Commission on Environment and Development (WCED).>>, *Encyclopedia of the United Nations, Second Edition*, New York, Facts On File, Inc., 2008.
- REMOLINA, Roqueñí Felipe, *Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México*, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1976.
- RIVERA-CIRA Tirza, *Nuevas Tendencias en Organización Judicial en Costa Rica*, Departamento de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos, Washington D.C.
- ROSENBERG, Gerald. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change*, Chicago University Press, Chicago, 1991.

- RUIZ DUEÑAS, Jorge., *La vía de planificación mexicana*, Revista de Administración Pública, núms. 55-56, julio . diciembre, México, 1983.
- SANTOS, Azuela Héctor, *La federalización de la justicia del trabajo en México*, en CARPIZO, Jorge, SOBERANES, José Luis, *Anuario Jurídico XI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1984.
- *SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN y su Gaceta*, Tomo VII, Marzo de 1998, Tesis P/J, Marzo de 1998, Novena Época, Pleno.
- SERNA, de la Garza José María, *Apuntes sobre el debate relativo al Amparo Casación en México. Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2003.*
- SHAPIRO, Martin. *Courts. A Comparative and Political Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, IL, 1986.
- SHERWOOD, Robert. *Judicial Performance. Its Economics Impact in Seven Countries*. World Bank., s.l., 1996.
- STEIN Ernesto, TOMMASI Mariano, ECHEBARRIA Koldo, LORA Eduardo, PAYNE Mark. *La política de las políticas públicas*, primera edición. Editorial Planeta Mexicana, 2006.

- TAMAYO, Rolando, *Voz: %Legitimidad+, en Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 2001.
- TLACHINOLLAN, Centro de Derechos Humanos de la Montaña. *%Inés y Valentina exigen que PGR atraiga sus casos+*, <http://www.tlachinollan.org/en/Recortes-de-prensa/ines-y-valentina-exigen-que-pgr-atraiga-sus-casos.html>
- TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO. *Primer año de la Justicia Agraria, informe 1992-1993*, Tribunal Superior Agrario, México, 1993.
- TRIBUNALES AGRARIOS, *Informe de Labores 2011*, Tribunal Superior Agrario, México, Marzo 2012.
- TRIBUNALES AGRARIOS, *Informe de Labores 2010*, Tribunal Superior Agrario, México, Marzo 28 2011.
- VALADÉS, Diego, *El Control del Poder*, 3ª. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México 2006.
- VALADÉS, Diego, *%Comentario al artículo 27+, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 19ª. ed., Porrúa . UNAM, México, 2006.
- VELOZ, Bañuelos Rodolfo, *Naturaleza Jurídica de los Tribunales Agrarios*, Tribunal Superior Agrario, Comisión de Divulgación y

Editorial, Centro de Estudios de Justicia Agraria, México, D. F., 2001.

- VERGOTTINI, Giuseppe De, *Derecho Constitucional Comparado*, México, IIJ, 2004.
- VILLALPANDO, César José Manuel, *La Justicia Militar en México*, en: INAP, *La Administración de la Justicia*, <<Revista de Administración Pública>>, Numero 95, México, 1997.
- WEBBER, Max, *Economía y Sociedad*, 2ª ed., México, FCE, 1999.
- VARGAS-HERNÁNDEZ José G., *Análisis Crítico Sobre El Desarrollo Institucional*, <<DRd . Desenvolvimiento Regional em debate>>, Mayo 2013.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo 2007 . 2012*. Estados Unidos Mexicanos. DOF 31 de Mayo de 2007.

Fuentes electrónicas.

- www.bancomundial.org.mx
- www.cumbrejudicial.org
- www.uh.cu

- www.presidencia.gob.mx
- www.usergiorboleda.edu
- www.ceja.org
- www.diputados.gob.mx
- www.onu.org
- www.scjn.gob.mx
- www.sistemasjudiciales.org
- www.aidef.org
- www.proceso.com.mx
- www.nexos.com.mx
- www.inegi.org.mx
- www.fofweb.com
- www.un.org
- www.ordenjuridico.gob.mx

- www.un-documents.net
- www.oas.org
- www.imf.org
- www.undp.org.mx
- www2.ohchr.org
- cdi.mecon.gov.ar
- www.tlachinollan.org
- www.corteidh.or.cr
- www.tribunalesagrarios.gob.mx
- <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/196476.html>
- <http://frecuencialaboral.com/pgrdespidosmasivos2012.html>
- <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/22/index.php?section=politica&article=014n1pol>

Legislación nacional.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley Sobre la Celebración de Tratados.
- Ley Agraria.
- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo.
- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Condiciones Generales de Trabajo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Instrumentos Internacionales.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Civiles, adoptado en Nueva York, el 16/diciembre/1966.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 3/02/1981.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, adoptado en Nueva York el 18/diciembre/1990.
- Acuerdo Regional No. 4, relativo a la preferencia arancelaria regional.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (multilateral, 1992) y disposiciones complementarias.
- Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados.

INDICE

Introducción	2
Capítulo 1	8
El sistema de administración de justicia como pilar del desarrollo humano sustentable... 8	
1.1. Surgimiento de la concepción del %Desarrollo humano sustentable+	9
1.2. La función del Poder Judicial para la consecución del desarrollo sustentable.....	29
1.2.1. Las funciones inmediatas.	35
1.2.1.1. Resolver conflictos.	36
1.2.1.2. Aplicar la ley.	37
1.2.1.3. Defender derechos de las personas.	38
1.2.1.4. Resolver conflictos entre órganos del Estado.	38
1.2.2. Las funciones mediatas.....	39
1.2.2.1. Creación y desarrollo del Derecho.....	40
1.2.2.2. El control social.	41
1.2.2.3. Regular el cambio social.	41
1.2.2.4. Generadores del cambio social.	42
1.2.2.5. Equilibrio social.	42
1.2.2.6. Legitimar el sistema político.	43
1.2.2.7. Impacto en la economía.	44
1.2.2.8. Los servicios adicionales a la impartición de justicia.....	45
1.3. Sistema judicial y crecimiento económico: <i>Base del desarrollo sustentable</i>	49
1.3.1. El desarrollo sustentable en México.	51
1.3.1.1. México y su aplicación del modelo de política pública de %Desarrollo Humano Sustentable+	54
1.4. Las políticas públicas y los sistemas de administración de justicia.	66
Capítulo 2	81
Hacia un Plan Nacional de Justicia.	81
2.1. Sistemas de planeación del Estado.	81
2.1.1. Distinciones conceptuales.	82
2.1.2. Sistema de Planeación en México.....	83
a) Sistema federal de planeación.....	83
b) Sistemas de planeación estatal.....	85
2.1.2.1. Etapas y vertientes de la planeación.	86
2.1.2.2. Etapas de la planeación.	86

2.1.2.3. Vertientes de la planeación.	88
2.1.2.4. Plan Nacional de Desarrollo.	89
2.1.2.5 Crítica al sistema de planeación democrática.	89
2.2. Política Pública.	92
Capítulo 3.	102
La impartición de justicia por parte de Tribunales Administrativos y diversas autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo.	102
3.1. Metodología de estudio.	102
3.2. Antecedentes históricos: <i>La Secretaría de Justicia</i>	107
3.2.1. Configuración del Poder Judicial de la Federación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	111
3.3. Análisis de la justicia administrativa en México.	115
3.3.1. Justicia agraria.	115
3.3.1.1. Antecedentes históricos.	117
3.3.1.2. Naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios.	125
3.3.1.3. Situación actual de los Tribunales Agrarios.	129
3.3.1.4. Competencia.	135
3.3.1.5. Incorporación de los Tribunales Agrarios al Poder Judicial de la Federación.	138
3.3.2. Justicia laboral.	145
3.3.2.1. Antecedentes históricos.	145
3.3.2.2. Naturaleza jurídica de la justicia laboral.	149
3.3.2.3. Situación actual de la justicia laboral.	151
3.3.2.4. Competencia.	155
3.3.3. Justicia fiscal y administrativa.	163
3.3.3.1. Antecedentes históricos.	164
3.3.3.2. Naturaleza jurídica.	173
3.3.3.3. Situación actual de la justicia fiscal y administrativa.	177
3.3.3.4. Competencia.	179
3.3.3.5. Justificación de incorporar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación.	185
3.4. Órganos del Poder Ejecutivo con funciones materialmente jurisdiccionales.	192
3.4.1. Aspectos previos.	192
3.4.2. Órganos administrativos con facultades materialmente jurisdiccionales en materia de Propiedad Intelectual.	195
3.4.2.1. Aspectos Generales.	195

3.4.2.2. Marco Jurídico de la Propiedad Intelectual en México.....	197
3.4.2.3. Procedimiento contencioso administrativo en materia de Propiedad Industrial y de Derecho de Autor.....	202
3.4.2.4. Competencia del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.....	204
3.4.2.5. Competencia del Instituto Nacional del Derecho de Autor.....	205
3.4.2.6. Disfuncionalidad del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y del Instituto Nacional del Derecho de Autor en materia contenciosa administrativa.....	206
3.4.2.7. Incorporación de las facultades jurisdiccionales del IMPI y del INDAUTOR al Poder Judicial de la Federación.....	207
3.4.2.8. Tribunales Militares.....	208
Capítulo 4.....	227
La unificación de la justicia federal.....	227
4.1. Metodología de estudio.....	227
4.2. Impacto en el desarrollo económico y sustentable.....	228
4.3. Hacia un nuevo modelo de justicia que propicie desarrollo sustentable, basado en políticas públicas judiciales eficientes.....	230
4.4. Propuesta de unificación del sistema de justicia federal.....	239
4.5. Diseño institucional.....	240
4.6. Propuestas de unificación.....	243
4.6.1. Reforma al Consejo de la Judicatura Federal.....	251
4.6.2. Justicia ordinaria y justicia constitucional.....	251
a) Materia agraria.....	251
➤ Aspectos constitucionales.....	251
➤ Reforma a la legislación secundaria.....	253
➤ Propuesta de diseño institucional.....	256
➤ Mecanismos procesales.....	257
b) Materia laboral.....	258
➤ Aspectos constitucionales.....	258
➤ Reforma a la legislación secundaria.....	259
➤ Mecanismos procesales.....	263
c) Materia administrativa y fiscal.....	264
➤ Reforma a la legislación secundaria.....	265
➤ Propuesta de diseño institucional.....	267
➤ Mecanismos procesales.....	268

d) Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial e Instituto Nacional del Derecho de Autor.....	269
➤ Aspectos constitucionales.....	270
➤ Reformas a la legislación secundaria.....	270
➤ Mecanismos procesales.	274
Capítulo 5.....	277
Los operadores de la justicia federal: jueces, ministerios públicos, defensores y asesores.	277
5.1. Introducción	277
5.2. El Ministerio Público.....	279
5.3. Defensoría Pública Nacional.....	291
5.3.1 Diagnóstico de la Defensoría Pública en México.....	293
5.3.2. Precedentes Internacionales y diálogo jurisprudencial comparado.....	302
5.4.Escuela Nacional Judicial.	303
5.4.1. La escuela judicial en México.....	304
5.4.2. Análisis Comparativo.....	309
5.4.3.Elementos de la Escuela Judicial.	314
CONCLUSIONES	322
BIBLIOGRAFÍA.	324