

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO
EL AUXILIO ADMINISTRATIVO AL PODER JUDICIAL
Y LA GESTIÓN JUDICIAL INTERNA 225

 I. Deberes de la Secretaría de Gobernación con respecto al Poder Judicial 225

 II. La autogestión del Poder Judicial 229

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO

EL AUXILIO ADMINISTRATIVO AL PODER JUDICIAL Y LA GESTIÓN JUDICIAL INTERNA

A lo largo de su añeja historia, la Secretaría de Gobernación ha estado a cargo de una gran cantidad de materias propias de su objeto; sin embargo, con frecuencia, desde su origen mismo, esta institución de la administración pública dio cabida a una gran cantidad de ramos que en otros países no se consideran, propiamente, como gubernamentales, toda vez que las ciencias administrativas así lo avalan. El caso más representativo son las facultades de justicia, hoy en su ámbito de deberes —sin descontar la administración carcelaria y los negocios eclesiásticos, también antaño a cargo de la Secretaría de Justicia.

I. DEBERES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN CON RESPECTO AL PODER JUDICIAL

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente a partir de diciembre de 1976, otorga a la Secretaría de Gobernación un enorme caudal de actividades, cuyo signo es la diversidad de objetos. Entre más diversos son los deberes de una organización administrativa, más tienden a yuxtaponerse, priorizarse inequitativamente y dificultar su implementación, porque esencialmente una organización no es un cuerpo piramidal disciplinado, sino una *coalición de negociación*, como advirtieron Richard Cyrt y James March a mediados de los años sesenta.³⁷⁰ Debido a que las organizaciones simplifican el trabajo administrativo para implementar las *Polícies*, fragmentando los problemas a través de la especificación de tareas, cada actividad diferenciada engendra los órganos especializados inherentes; por extensión, se crean intereses corporativos y clientelas que abrevan del desempeño de tales tareas, contribuyendo a dificultar la implementación.³⁷¹ Es vigente, entonces, lo que Pressman y Wildawsky llaman el *Principio de la complejidad de la acción conjunta*, que declara lo siguiente:

370 Citados por Stocker, Richard, "Modelos organizacionales para el análisis de implementación de programas Sociales", en Águilar, Luis (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 239.

371 Stocker, *op. cit.*, p. 186.

a mayor número de participantes, mayor cantidad de transacciones y menor posibilidad de obtener un resultado cualquiera.³⁷²

Para contrarrestar el efecto desordenante producido por la diversidad competitiva de actividades, en el seno de las organizaciones deliberadamente se generan procesos de conjunción por proximidad o analogía de las mismas, que encarnan en organismos intermedios que se sitúan entre la dirección y los cuerpos ejecutivos, con objeto de facilitar la conducción y la coordinación.

Desconocemos hasta qué punto la transferencia de las facultades de justicia a la Secretaría de Gobernación reeditaron en un efecto desordenador y en qué grado se desempeñaron con calidad y eficacia. La historia de la Secretaría de Gobernación testimonia su poco edificante papel de haber servido de “cajón de sastre” de un número de fusiones y extinciones en la administración pública centralizada, con un grado desigual de proximidad a la materia central de la misma: la política interior. Como receptora de saldos funcionales de otras dependencias de la administración pública, ha asumido una variedad de materias cuya pertenencia a los asuntos interiores no siempre se puede considerar como cercana a las materias de gobierno.

La Secretaría de Gobernación también está a cargo de la seguridad pública, las materias demográficas, los asuntos electorales, la comunicación social del gobierno, la prevención de desastres y las relaciones entre el Ejecutivo y los otros dos Poderes, así como con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales, entre otros deberes más. Igualmente, desde hace más de cien años está encargada de las materias carcelarias. Hay que añadir a la masa de ramos provenientes de extinta Secretaría de Justicia, en 1917. Cada una de estas materias constituyen mundos en sí mismos, cuya vinculación es obviamente difícil.

Las antiguas facultades de la Secretaría de Justicia que hoy en día están a cargo de la Secretaría de Gobernación, son las referentes al despacho de los asuntos del culto religioso, asistir al Poder Judicial en el ejercicio de sus deberes, tramitar las facultades presidenciales relativas a nombramientos, renuncias y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como lo referente al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y tener al día los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales. De la misma manera, le atañe la materia carcelaria, conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial y ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública, en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; y reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del procurador general de la República. La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo las relacio-

372 Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky, *Implementation*, 3ª ed., Berkeley, University Press, 1984, p. 98.

nes del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado, que de existir una Secretaría de Justicia, posiblemente estarían bajo su cuidado.³⁷³

Salvo el ramo de cárceles, que pasó a la Secretaría de Gobernación en 1853, así como los negocios eclesiásticos, materia suprimida en la época de la Reforma, básicamente las demás se le confiaron a partir de 1917.

Durante mucho tiempo las funciones de justicia de la Secretaría de Gobernación estuvieron dispersas entre las distintas dependencias que la integran. Pero recientemente se creó la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas, cuyo título evoca a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, en cuyo cuerpo institucional están tomando forma algunas de las funciones antaño desempeñadas por la extinta Secretaría.³⁷⁴ Di-

373 "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", comprende el siguiente abanico de competencias de la Secretaría de Gobernación, que evocan las funciones de la Secretaría de Justicia:

ARTÍCULO 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V. Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;

VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;

VIII. Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;

IX. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 73, fracción VI, sobre nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal [Estos artículos han permanecido esencialmente sobre las bases en las que se encontraban, salvo el artículo 100, cuyo texto original, modificado, se convirtió en el párrafo 2º del artículo 99. En consecuencia, en artículo 100 se transformó completamente, dando cabida al Consejo de Judicatura Federal];

X. Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior;

XI. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;

XIV. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

XXIII. Reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años en instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus Gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional.

XIX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia.

374 Secretaría de Gobernación. "Estructura básica" (Estructura dictaminada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), 1995.

cha Subsecretaría está integrada por las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, y de Asociaciones Religiosas, toda vez que de la primera depende la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos está responsabilizada de algunas faenas que recuerdan las actividades de la Secretaría de Justicia, pues su objeto es intervenir en los asuntos legales en que tenga injerencia la Secretaría de Gobernación y dar su opinión en las consultas jurídicas que le hagan otras dependencias de la administración pública.³⁷⁵ Le corresponde programar y evaluar los proyectos de ley, decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes, relacionados con la propia Secretaría, e intervenir en los trámites de juicios de amparo en que el secretario de Gobernación represente al presidente de la República.

Entre sus actividades hay que destacar, que realiza estudios e investigaciones sobre proyectos de ley, decretos, reglamentos y similares, y sistematiza y compila las normas federales, estatales y municipales relacionadas con la Secretaría de Gobernación. Ella dictamina la procedencia de los convenios, acuerdos y contratos de la Secretaría, que se signan con otras dependencias de la administración pública y con los particulares.

Recientemente, con motivo de la creación de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas, la mencionada Dirección General, una vez incorporada a la misma, incrementó sustancialmente su caudal de competencias, de modo que desde finales de 1995 auxilia al secretario de Gobernación, junto con la Dirección General de Gobierno, en la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales.³⁷⁶ Dentro de este sendero competencial coadyuva en la preparación de los proyectos e iniciativas legislativas del Ejecutivo Federal, para garantizar su congruencia con los preceptos constitucionales, al mismo tiempo que participa en la programación de dichos proyectos e iniciativas, para que sean presentadas al Congreso de la Unión en los tiempos previstos. Finalmente, en conjunción con la Dirección General de Gobierno, tramita la entrega al Congreso de la iniciativas de ley o decreto.

No es difícil escuchar aquí cómo resuenan algunas faenas que antaño realizaba la Secretaría de Justicia, ahora asumidas, *mutatis mutandis*, por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Asociaciones Religiosas.

Dentro de la cultura continental europea se está haciendo una tradición el establecimiento de nuevos cuerpos dentro de los sistemas judiciales, cuyo propósito es intervenir activamente en las faenas gerenciales de la jurisdicción. Su emergencia es una respuesta a las dificultades crecientes de

375 Secretaría de Gobernación, *Manual de Organización*, enero 12, 1994, pp. 58 y 59.

376 "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación", *Diario Oficial de la Federación*, de octubre 11 de 1995.

administración moderna, cuya complejidad está demandando fórmulas nuevas de gestión pública en los diversos órdenes de los regímenes políticos. Tales cuerpos son los Consejos de Judicatura.

II. LA AUTOGESTIÓN DEL PODER JUDICIAL

Tal como se desprende de un estudio sobre la autogestión en la administración de justicia, efectuado seis décadas después de la supresión de la Secretaría de Justicia, el saldo del desempeño gerencial de la Suprema Corte de Justicia no fue todo lo satisfactorio que se presumió. Esto es patente en un diagnóstico administrativo realizado en la década de los setenta.³⁷⁷ Sus aspectos principales son los siguientes:

a) La organización interna no era la óptima para el ejercicio de sus funciones administrativas, presentándose ausencia de órganos fundamentales y traslapes de funciones entre los existentes, por lo que era menester replantearla;

b) Los órganos de planeación, programación, información y evaluación o no existían o sus funciones no estaban claramente definidas, requiriéndose implantarlos o instrumentarlos debidamente para agilizar el cumplimiento de sus atribuciones;

c) Los instrumentos jurídico-administrativos no eran revisados y actualizados periódicamente, lo que hacía necesario programar tal actividad a fin de contar con un marco jurídico eficaz;

d) Los órganos de apoyo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentaban duplicidades en algunos casos, ocasionando que la responsabilidad del ejercicio de sus atribuciones se diluyese y a nadie fuese imputable, por lo que era menester determinar claramente los ámbitos de competencia;

e) La centralización de funciones administrativas en la Corte hacía lento el servicio a las áreas fuera del Distrito Federal, requiriéndose su inmediata desconcentración;

f) La ausencia de manuales administrativos y de procedimientos propiciaba confusión, restando agilidad en los trámites, por lo que era menester expedirlos a la mayor brevedad;

g) La administración y desarrollo de personal requerían ser modernizados con nuevas técnicas, a cuyo efecto debía implantarse el sistema correspondiente;

h) El uso y aprovechamiento de los recursos materiales debía ser racionalizado;

i) La información y la estadística del Poder Judicial Federal en algunas áreas era deficiente y requerían ser sistematizadas para su actualización oportuna;

j) La atención al público era casuística y requería la implantación de un sistema de orientación, información y quejas.

377 Cué de Duarte, Irma, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación: Propuesta Legislativa de Reorganización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 81-91.

Este listado de problemas de implementación de la gerencia interior del Poder Judicial no podía ser más crudo, pero ciertamente realista. Las deficiencias se encontraban por doquier, desde el principio gerencial de la organización, hasta sus procedimientos de trabajo, pasando por el personal, la administración de recursos materiales y los sistemas de información. Había una ausencia casi total de instrumentos administrativos indispensables en cualquier tipo de organización, tales como la planeación, programación y evaluación; se desconocía el provechoso uso de la informática y no se tenía noticia del nutriente racionalizador de los manuales administrativos.

Tal diagnóstico fue el producto de la relación fructuosa que se estableció entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, a través de la asesoría brindada por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Esta colaboración consistió en un ingrediente nutritivo de sabiduría administrativa, pues ocurrió en la cúspide del programa de reforma administrativa del gobierno federal iniciada una década antes.³⁷⁸ Los puntos generales del diagnóstico no sólo eran muestras nítidas de deficiencias patentes, sino la identificación de problemas debida a especialistas que conocían muy bien su oficio: las debilidades de las organizaciones administrativas.

Con base en este diagnóstico, el Poder Judicial emprendió un conjunto de acciones encaminadas a mejorar su gestión interna. Irma Cué de Duarte da cuenta de estas acciones, las cuales comenzaron a efectuarse inmediatamente.

En 1977 se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con objeto de agilizar el trámite de entrada de los asuntos, para que cada sala tramitara los expedientes judiciales de su competencia y condujera directamente su personal. Esta medida complementó la descentralización de funciones que la Suprema Corte de Justicia había iniciado con antelación. Al año siguiente, se estableció el Instituto de Especialización Judicial, que instalado en agosto, concluyó sus primeros cursos en octubre de 1978.

Fue creado un Centro de Servicios de Cómputo en 1979, con dos programas de administración interna: preparación de nóminas e información sobre el seguimiento de los expedientes de trámite dentro la Corte, al mismo tiempo que comenzaron a impartirse cursos de programación y operación del sistema mecanizado de datos. En este mismo año, con el propósito de implementar un programa de selección de personal y un siste-

³⁷⁸ El esfuerzo de reforma administrativa referido puede ser rastreado a través de tres documentos principales: Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma Administrativa* (1967), México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1977; Dirección General de Estudios Administrativos, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal: 1971-1976*, México, 1972; Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, *Bases jurídicas de la Reforma Administrativa del gobierno federal*, México, 1977.

ma de exámenes que facilitara un movimiento apropiado del escalafón, fue creada La Dirección de Recursos Humanos.

Finalmente, en 1982 se introdujeron sistemas de computación en el área administrativa de la Suprema Corte de Justicia y se diseñaron los programas de jurisprudencia, control presupuestal, inventarios y censo de personal.

Paralelamente a los esfuerzos emprendidos por el Poder Judicial, la citada autora desarrolló un conjunto de recomendaciones cuyo objeto era brindar luz sobre las líneas de mejoramiento gerencial de la administración de justicia.

Por principio, llamó la atención sobre la necesidad de incorporar la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para iniciar leyes relativas a su ramo, debido a que la Constitución de 1917 no la otorgó, a pesar de que las cartas magnas anteriores lo hacían. Argumentaba que no estaba de más proponer que la Corte fuera capacitada para presentar la iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial Federal ante el Poder Legislativo, pues ni siquiera opinaba sobre tal iniciativa y era indudable que el Poder Judicial tenía mayor conocimiento de sus problemas. De tener esta prerrogativa, el Poder Judicial contaría con una organización adecuada de los órganos que lo integran y haría más ágiles sus procedimientos de trabajo.

Pero el grueso de las recomendaciones se encaminaron a destacar las reformas necesarias en la organización interna. La Ley Orgánica mencionada contenía el listado de las unidades administrativas dedicadas al apoyo del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como mandatario del Pleno, para atender la gestión interna del Poder Judicial.³⁷⁹ Sin embargo, a favor de la flexibilidad organizativa, se recomendó que dicha Ley contemplara un artículo general que indicase que la Suprema Corte de Justicia tendría las unidades necesarias para el ejercicio de su encargo y que por medio de un reglamento interior, que sería votado por el Pleno, comprendería a las entidades administrativas necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

Igualmente, se consideró superflua la Comisión de Gobierno y Administración, cuyas funciones se traslapaban con las atribuciones del presidente de la Suprema Corte, obstruyendo sus labores. Su papel, más propiamente, sería el de asesoramiento y comunicación entre los integrantes de las áreas sustantivas y los ámbitos gerenciales de la administración de justicia.

Uno de los aspectos más débiles de la gestión interior del Poder Judicial era observable en la carencia de sistemas modernos de programación, presupuestación y evaluación, cuya presencia es conveniente para el desempeño de labores administrativas. Esto se juzgaba independiente de que existieran las Direcciones de Programa y Presupuesto, y de Estudios Administrativos, además del Oficial Mayor, el Contralor y el Tesorero.

379 *Idem*, pp. 99-109.

Era necesario dotar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de funciones de evaluación, y establecer una unidad especializada en asuntos jurídico-administrativos. Debido a que los integrantes de la Suprema Corte de Justicia son abogados muy acreditados, una entidad tal parecería superflua; sin embargo, Irma Cué razonaba que los ministros desempeñan actividades sustantivas, en tanto que las actividades jurídico-administrativas debían encargarse a funcionarios con responsabilidades de carácter gerencial.³⁸⁰

Una de las novedades que llegaron con la reforma administrativa del gobierno federal en aquella época fueron las unidades de organización y métodos cuyas tareas eran las de introducir mejorías organizativas, funcionales y procedimentales en las dependencias públicas. El Poder Judicial carecía de ellas, para la realización de los estudios administrativos, por lo que se sugirió su establecimiento. De hecho, la reforma organizativa interna era posible con el concurso de estos entes, cuyo objeto no era sino servir de vehículo de los programas de reforma de la gestión interior.

Igualmente, se juzgó la conveniencia de contar con una unidad encargada de la difusión y las relaciones públicas, para mantener informada a la ciudadanía sobre las principales actividades del Poder Judicial Federal, los servicios que presta y los órganos que pueden ser consultados en los asuntos del caso.

El Poder Judicial tiene un enorme caudal de trabajo, que se desenvuelve por medio de procedimientos carentes de la adecuada fluidez. Particularmente, en la Suprema Corte de Justicia había órganos de regulación de la operación y el apoyo, que tenían sistemas y procedimientos de trabajo que requieren una actualización constante, tanto en el plano vertical como en su dimensión horizontal.

Tal como lo hemos observado con antelación, el Poder Judicial entraña un tipo de organización colegiada ajena a los modelos administrativos piramidales, toda vez que es inherentemente descentralizada por cuanto al despacho de sus labores. Los juzgados y tribunales son el ejemplar típico de un órgano administrativo desconcentrado, pues constituyen, estructuralmente, parte de un solo poder dentro del régimen político, y tienen facultades específicas para resolver sobre su materia y dentro del ámbito territorial delimitado. Sin embargo, dentro del ámbito de los procesos de mando interiores, la mayor parte de las funciones gerenciales estaban concentradas en la Suprema Corte de Justicia, motivo por lo cual era menester la realización de estudios que facilitarían la delegación de tales funciones en órganos subalternos, para favorecer el desempeño eficaz de las labores de las unida-

³⁸⁰ La autora ejemplificaba con una oficina que podría asesorar a los empleados del Poder Judicial Federal en asuntos personales, con la excepción de los laborales, e inclusive gestionarlos, ofreciendo un servicio de seguridad jurídica a los integrantes no profesionales, es decir, que no eran abogados.

des administrativas, principalmente de las que están ubicadas fuera del Distrito Federal.

Es indudable el valor de estas recomendaciones de reforma organizativa y funcional de la administración de justicia, vertidas por Irma Cué, que se realizaron dentro de una situación determinada en la cual se conservaba y reforzaba la idea de que la Suprema Corte podría dedicarse a la gestión interna del Poder Judicial, capacitándose adecuadamente. Entonces no se discernía, de ningún modo, que ese cuerpo supremo jurisdiccional, para dedicarse plenamente a sus actividades substanciales, podría segregar el pesado fardo que significaba la responsabilidad gerencial.

En suma, aún no se concebía la conveniencia de creación de un ente administrativo responsable de los asuntos gerenciales, ni el establecimiento de la carrera judicial como eje del mejoramiento general del personal de la administración de justicia. Quizá esto explique por qué, veinte años después, la reforma judicial, limitada por principio, no cuajó en un sustancial progreso de las faenas jurisdiccionales de la administración de justicia, ni tampoco en un adecuado arreglo de su gestión interior.

Es evidente que la supresión de la Secretaría de Justicia, cuyo saldo fue el traslado de las tareas gerenciales al Poder Judicial, no había dejado los réditos de eficiencia esperados. El Poder Judicial había sido inepto para asumir una adecuada autogestión, pero ciertamente no podía ser de otro modo: su concepto organizativo primigenio y natural en el Estado de derecho es desempeñarse solamente en la jurisdicción, dejándose las labores gerenciales en otras entidades administrativas: la Secretaría de Justicia y el Consejo de la Judicatura.