



El desafío de la Justicia.

La Administración de Justicia y el Estado de Derecho en México*

El viejo problema de la Justicia

La búsqueda de la justicia es el resultado de la necesidad de democracia. La corrupción política es el pecado original mexicano, porque bajo su sombra todos los problemas han crecido, como el tráfico de drogas, la extrema pobreza, la violencia y la injusticia.¹ Resolver los embrollados problemas de la administración de justicia es reinventar a la Nación y remediar los defectos de un régimen autoritario como el que se observa en México.

Carlos Fuentes dijo que la cuestión de la justicia está implícita en el concepto de democracia.² En el último Informe que presentó ante el Congreso de la Unión, el presidente Salinas admitió que los problemas de la justicia y de la seguridad no se habían resuelto,³ de modo que los dos tópicos debieron de ser colocados en la parte principal de la agenda de Ernesto Zedillo para sus seis años de gobierno.

Aunque Salinas enfocó su gobierno hacia esfuerzos económicos e hizo grandes logros en esta área, la pobreza, el desempleo y la concentración de la riqueza

* Publicado en el número 2 de la revista *Lex*, difusión y análisis del mes de agosto de 1995.

¹ Discurso pronunciado por el prominente abogado y presidente del Tribunal Superior Agrario, Sergio García Ramírez, “La reforma en materia de justicia, una gran obra jurídica, política y moral”. *Revista Mexicana de Justicia*, Procuraduría General de la República, México, 1987., p. 236. Claudio Medica Osalde, “La corrupción del fuero federal” *Derecho Nuevo*. No. 2, 1974., p. 13.

² *La Jornada*, octubre 24, 1994, ciudad de México., p. 5.

³ No obstante el hecho de que Salinas enfocó a la justicia como uno de los principales retos de su administración. Discurso de Salinas, 27 de agosto 1987. Luis Malpica de la Madrid, “La administración de Justicia en el Distrito Federal”, p. 230. Después del 22 de abril de 1988 el candidato Salinas eslabonó la democracia con la justicia y la seguridad. Probablemente no hay razón para censurar a Salinas por esto porque el problema de la justicia ha sido largamente pospuesto.

son problemas que permanecen tan agudos como los asaltos, fraudes y otros crímenes semejantes, ampliamente localizados en los primeros sitios de las estadísticas criminales de todas las ciudades de México.⁴ Consecuentemente, el progreso económico del país no fue acorde con el avance de las instituciones políticas durante la administración de Salinas.⁵ Al final, también la debacle económica nos azotó.

Sin embargo, poder y dinero están tan entremezclados que la patología en un entramado se refleja en el interior del otro. Ésta es la razón por la que el desarrollo no se ha alcanzado todavía en el país, a pesar de los incompletos éxitos en materia económica.⁶

Al principio de la Administración de Carlos Salinas, una gran reforma del Estado fue anunciada, pero sus principales objetivos fueron económicos, particularmente sobre privatización y desregulación de algunas actividades productivas. El excesivo número de empresas de propiedad estatal ha sido reducido desde la administración anterior, de tal modo que en 1988 había 618 empresas públicas y para septiembre de 1994 hay sólo 257.

En la arena política, la reforma del Estado sirvió para canalizar las peticiones de los partidos de oposición en tres reformas durante los seis años de gobierno, en los que se modificaron la Constitución y la Ley Federal de Instituciones y Procesos Electorales, de 1986. Una de las reformas afectó a la justicia electoral en los términos que se explicarán posteriormente.

El énfasis en los argumentos económicos fue especialmente manifiesto cuando la renovación de la clase política en el país tomó el poder político en 1988, formada por políticos neoliberales con una educación en economía que desplazaron a aquellos con una educación legal que tenían monopolizada la Presidencia desde 1946.

⁴ El promedio normal de crímenes diarios reportados en la ciudad de México para 1994 es del rango de 300 de los cuales más de un tercio está relacionado con robos, pederastías y conductores. Estos datos corresponden al mes de octubre de 1994, pero al fin de ese año la cifra se eleva a 442 crímenes por día. *La Jornada* 5 de enero de 1995, p. 21.

⁵ Sin embargo la razón por la que un cuarto de la población, más de 9 millones de personas, viven en extrema pobreza es por corrupción pública y privada, de acuerdo a la Confederación de Patrones de México (COPARMEX). *La Jornada*, octubre 22, 1994. Primera página.

⁶ Stephen D. Morris. *Corrupción y políticos en el México Contemporáneo*. Imprenta de la Universidad de Alabama, Tuscaloosa, Londres, 1991, p. 70.

La presunción de ilegitimidad para los presidentes del PRI se ha incrementado en los últimos años como un reflejo de la crisis del partido oficial y del deterioro de su imagen pública, lo cual fue notoriamente obvio con los asesinatos del candidato del PRI, Luis Donald Colosio, en marzo de 1994, y de quien iba a ser el líder de la Cámara de Diputados, en la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, José Francisco Ruiz Massieu, en septiembre de 1994.

Debido a la crisis política el sistema legal también ha sido dañado y el aparato coercitivo se encuentra en desventaja cada vez que intenta colocarlo en su lugar. Los tres principales candidatos a la presidencia en México en 1994 remarcaron el punto de la reforma a la estructura legal del país, especialmente en la administración de justicia. La popular insatisfacción contra el sistema legal obligó a Ernesto Zedillo a criticar el primer procedimiento contra Mario Aburto, presunto asesino de Colosio, sin ninguna fundamentación real. Igualmente ahora, que Aburto ha sido sentenciado a 42 años de prisión, hay muchas dudas acerca de la participación solitaria en el crimen, cuando se ha comparado con la cercanía de las 20 personas envueltas en el asesinato de Ruiz Massieu.

Y así como los actores del sistema de justicia están comprometidos, ellos afirman a su vez que todo el pueblo es responsable por los vicios que se les atribuyen, por lo que no hay reconocimiento de ninguna responsabilidad por la deficiente justicia que tenemos los mexicanos. Los policías culpan a los jueces porque son suaves con los criminales, los agentes judiciales culpan de los abusos a los policías, los jueces federales no se consideran responsables como los jueces estatales; en fin, cada uno culpa a toda la sociedad, quien reiteradamente promueve la corrupción generalizada. Ésta es la típica actitud que explica por qué los cambios en el sistema de justicia son muy lentos.

La búsqueda de la justicia tiene una larga historia. Primero, la falta de recursos de la Judicatura explicó la posibilidad y el pobre desarrollo de los tribunales. Durante la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911) la corrupción se extendió y la influencia del Ejecutivo sobre los jueces fue tan nociva que los tribunales llegaron a servir al presidente Díaz y a su extensa mano, el influyente secretario de Justicia. Un famoso periódico señaló desde 1887 la necesidad de una absoluta independencia de la Judicatura y describió algunos de los más famosos vicios de la administración de justicia de aquel tiempo: la elección pública de los jueces, retraso en las decisiones judiciales y un pesado proceso electoral. En contraste, el editorial destacaba:

“Las decisiones alcanzadas por los tribunales en Inglaterra, un poder monárquico, son más respetadas que en cualquier sistema legal o disposición administrativa, no obstante que algunas veces sean declaradas nulas y sin valor”.⁷

El modelo de los Estados Unidos fue seguido por la Constitución mexicana en muchos aspectos, entre ellos la organización del Poder Judicial y la revisión judicial, la cual fue adoptada desde 1847 a través de nuestro juicio de amparo. Sin embargo, la tradición continental de España y Francia, también presente en México, provocaron un modelo ecléctico con contradictorios rasgos en las instituciones políticas y legales de nuestro país.

Estas contradicciones han producido muchos problemas de incoherencia e indefinición porque tenemos adoptadas instituciones antagónicas, sin ulterior asimilación; por una parte, tenemos a la revisión judicial common law, pero por otra parte la combinamos con algunos efectos de la casación francesa. Formalmente, tenemos un sistema federal al estilo americano, pero con un tono de centralización española, y si bien tenemos un sistema presidencial, éste tiene algunos matices parlamentarios.

Este ecléctico paradigma atribuye un rol pasivo a todos los actores políticos, excepto al presidente de la República, lo que constriñe el desarrollo de muchas de nuestras instituciones y la existencia de contradicciones.

Por supuesto, el núcleo de todos los problemas es el omnipotente y absoluto sistema presidencial que hemos formado desde la larga administración de Díaz en los límites de los siglos XIX y XX. La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917, en vigor, no tocaron el poder presidencial autoritario, porque Venustiano Carranza estaba convencido de que el país necesitaba un presidente fuerte para enfrentar a rebeldes como Emiliano Zapata y Pancho Villa. La Revolución mexicana enseñó que el asesinato de los enemigos políticos era una manera fácil de introducirse al poder y esta tradición infortunadamente se repitió en 1994. Posteriormente, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles continuaron la tendencia de fuerza de la institución presidencial en detrimento de los otros dos poderes del gobierno.

Fue Díaz quien en mayo 22 de 1900 decidió absorber la procuración de justicia dentro del Poder Ejecutivo, mediante la creación de un departamento especial con el nombre de Oficina del Procurador General, separando la función

⁷ Francisco W. González. “Boletín”, El Monitor Republicano. 6 de mayo 1887, México.

de investigación de los crímenes, de la función judicial de los tribunales, exactamente lo mismo que hizo previamente la Ley Lares en 1853 durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna, en el periodo conservador de nuestra historia.⁸ Con la eliminación de la Secretaría de Justicia en 1917, la Oficina del Procurador General tomó su lugar en la administración pública.

Esta oficina fue inspirada en el Ministerio Público francés, como un ejemplo ecléctico recomendado, y lenta, pero efectivamente, fue tomando poderes de la judicatura a grado tal que la doctrina ahora reconoce que la justicia criminal está en sus manos.⁹ La justicia criminal es el talón de Aquiles de las demandas de derechos humanos y el mejor punto para calibrar la calidad del cumplimiento de la justicia o sus fallas.

La Administración de Justicia es más una Responsabilidad Presidencial que del Poder Judicial en México

El incremento de problemas en la justicia está más relacionado con la esfera de competencia presidencial que con la Judicial. La molesta tarea del Procurador General, a la sombra del Presidente, obligó el cambio del titular cinco veces durante los seis años de la Administración Salinista, y el mismo patrón siguió para la oficina del Procurador General del Distrito Federal,¹⁰ haciendo de ambas posiciones las más controvertidas de toda la Administración pública. Esta

⁸ Fernando Baeza, "La procuración de Justicia como instrumento jurídico de desarrollo". *Revista Mexicana de Justicia*. Procuraduría General de la República. Núm. 12, mayo-junio 1981. México, p. 65. Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República. México, 1987., pp. 32-33.

⁹ Piero Calamandrei, el experto procesalista italiano, que ejerció mucha influencia en la Doctrina Legal Mexicana, criticó la nociva acción del Ministerio Público sobre los jueces y la consideró como una usurpación de políticos del Poder Ejecutivo sobre la Judicatura. Piero Calamandrei. "Gobierno y Magistratura". *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. T. VI. Núm. 23-24 julio-diciembre 1944, pp. 406-407, María Teresa Jardí Alonso, "La Tortura como mecanismo de poder contrapuesto al bienestar social". *Revista PEMEX*, Núm. 4, marzo 1991, México., pp. 16-17.

¹⁰ Sus nombres son: Enrique Álvarez del Castillo, Ignacio Morales Lechuga, Jorge Carpizo, Diego Valadés y Humberto Benítez Treviño para la oficina del Procurador General del Distrito Federal. Miguel Ángel Rivera "Clase Política" *La Jornada*. Noviembre 3, 1994, México, p. 4. Después de 50 días de iniciado el régimen de Zedillo, el Procurador General del Distrito Federal, Rubén Valdez Abascal fue sustituido por José Antonio González Fernández. *La Jornada*, enero 23, 1995, primera página.

movilidad fue completada por los seis directores del Sistema de Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien es directamente nombrado por el Presidente, en el mismo periodo de la Administración Salinista.¹¹

El presidente es el exclusivo ejecutor de la política del país, a través de sus poderes políticos y el gran peso de sus iniciativas que cada año introduce en el Poder Legislativo. Por esta razón, Salinas instruyó a la oficina del Procurador General Federal para organizar tan pronto como enero de 1989, al comienzo de su administración, un foro sobre la Administración de Justicia y la Seguridad Pública.¹² El resultado de este Foro fue la elaboración de algunas políticas y reformas legales, principalmente en los Códigos Procesales, con poco impacto en el nivel de delincuencia.¹³ El estudio de la justicia necesita una tarea obligada a rendir un informe completo, después de largas investigaciones y debates, más allá de una superficial confrontación de acaloradas ideas en un foro.

Reforma Constitucional y estado de derecho

La Constitución ha sido extensamente modificada y su mérito concierne sólo al Presidente. A los partidos de oposición no se les ha permitido el desarrollo de la

¹¹ Reforma (Periódico). Octubre 21, 1994, p. 1B.

¹² Informe de labores de la Procuraduría General de la República correspondiente al año de 1989. P.G.R. México, p. 14.

¹³ El único resultado de este foro fue el incremento a 50 años de prisión como pena máxima para los delitos. México desde el siglo XIX ha evitado y repudiado la pena máxima. Otras reformas en 1989 fueron la regulación del perdón presidencial, que en el futuro será abolido porque es incompatible con el principio republicano de la separación de poderes, así como una ligera limitación y simplificación de funciones asignadas a los agentes de la oficina del Procurador General y una mayor penalidad para los delitos de abuso, intimidación y extorsión cometidos por cualquier autoridad. En el resto de la administración de Salinas se aprobaron las siguientes medidas: a) Exámenes médicos que deben ser hechos por el personal del mismo género; b) Requerimientos para la libertad condicional; c) La ineficacia de la confesión a no ser que se haga con la asistencia del defensor de oficio, o de una persona de su confianza o de un traductor; d) Promulgación de la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura (diciembre 27, 1991); e) Sanción por secuestros de personas acusadas para ser presentadas ante jurisdicción extranjera, equivalente a traición (caso Humberto Álvarez Machain) entre otras con superficial significado. Rubén Valdez Abascal. *La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social. Una Visión de la Modernización Jurídica de México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 196-219.

reforma constitucional, a pesar del gran número de iniciativas introducidas por ellos en el Parlamento Mexicano. La sola excepción que la moderna historia registra es la reforma de tres artículos introducida por el Partido de Acción Nacional (PAN), en 1966. Algunas recientes transformaciones de nuestra Constitución han sido posibles por las raras alianzas entre el PRI y los otros partidos de oposición, especialmente referidas a las instituciones políticas y electorales.

Sin embargo, la reforma constitucional es una herramienta exclusiva en las manos del Presidente. La razón inicial de esta clase de reformas es la más espectacular de todo el resto de las reformas meramente legales, y con efectos que resultan de largo alcance para el país. Con la reforma a la Constitución, el Presidente fija la agenda política y económica de toda la Federación y los Estados.

Al mismo tiempo, ésta es la más simple de todas las reformas legales para el status político del Presidente. Con el apoyo incondicional de todos los miembros del PRI en el Congreso y las legislaturas estatales, sus iniciativas son aprobadas en cuestión de días, más que los meses o años, que en ocasiones toman las reformas de la legislación secundaria. Una reforma en la Constitución es general y proclive a la retórica mientras que una reforma a un código sustantivo, como el penal, comercial o civil, constituye una tarea de mayor complejidad.

A veces, la reforma constitucional puede consistir en un solo párrafo y en palabras neutras que todos pueden aceptar, pero sólo el procedimiento de reforma rápida está reservado al Presidente y no a los individuos o grupos parlamentarios del Congreso, que no logran convencer al resto del cuerpo legislativo para convencerlo tan rápidamente y en sentido afirmativo.

Esto explica por qué la Constitución, que supuestamente es un rígido y difícilmente modificable documento, es el más reformado de todo el sistema. Contiene 136 artículos y más del 66% de sus disposiciones han sido reformados, en contraste con la posición de la legislación ordinaria, que de 240 leyes federales en vigor, sólo 48% de ellas han sido reformadas.

Cada Presidente desde 1920 en México ha utilizado su poder para cambiar la más alta norma del país con diferentes propósitos. Esta tendencia ha sido incrementada desde la década de los 70, y cada nuevo Presidente en su cargo supera el número de reformas de su predecesor.¹⁴

¹⁴ El Presidente Luis Echeverría (1970-1976) reformó 41 disposiciones constitucionales, considerando que el Presidente anterior sólo tocó 19 artículos, el sucesor José López Portillo (1976-

Por lo que concierne a la administración de Salinas, la tendencia esperada se colmó y alcanzó un gran total de, por lo menos, 54 disposiciones constitucionales reformadas.¹⁵

El camino expedito en el cual un Presidente poderoso puede modificar la más alta ley en nuestro país es un elemento para considerar la debilidad del estado de derecho en México, porque para los propósitos prácticos el Presidente puede cambiar completamente cualquier disposición a su voluntad. Durante el periodo de Salinas, dos disposiciones intocables fueron transformadas: la relación entre el Estado y la Iglesia y la Reforma Agraria, de las cuales ningún presidente antes había manifestado propósito de cambio, de modo que cuando Zedillo afirmó que el estado de derecho es deficiente en México, él tuvo más en mente esta práctica.¹⁶

Sin embargo, tan pronto como el 8 de diciembre de 1994, como su primer acto presidencial, decidió reformar a la Suprema Corte, retirando a todos los 25 ministros de la Suprema Corte a través de una extensa reforma constitucional. El 31 de diciembre de 1994 su iniciativa fue aprobada y 11 nuevos ministros

1982) reformó 44 y Miguel de la Madrid siguió incrementando el número a 52. Manuel González Oropeza. "Parte Orgánica". Democracia mexicana. Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1994., p. 123.

¹⁵ El balance de las reformas constitucionales de Salinas es el siguiente:

- a) Primera Reforma Política (abril 16,1990)10 artículos.
- b) Reforma Bancaria (junio 27,1990) 3 artículos.
- c) Reforma Agraria (junio 6,1992) 1 artículo.
- d) Reforma Iglesia-Estado (enero 28,1992) 1 artículo.
- e) Reforma Indigenista (enero 28,1992) 1 artículo.
- f) Comisión de Derechos Humanos (enero 28,1992) 1 artículo.
- g) Reforma de la Educación (marzo 5,1993) 2 artículos.
- h) Reforma de los Requisitos para ser Presidente (agosto 20,1993).
- i) Reforma al banco Central (septiembre 3,1993) 7 artículos.
- j) Segunda Reforma Política (septiembre 3,1993).
- k) Reforma Congresional (septiembre 3,1993) 2 artículos.
- l) Reforma de la Procuración de Justicia (septiembre 3,1993) 5 artículos.
- m) Reforma del Distrito Federal (octubre 25,1993) 13 artículos.
- n) Requisito para la Presidencia (octubre 25,1993) 1 artículo.
- o) Tercera Reforma Política (marzo 24,1994) 1 artículo.

¹⁶ Discurso dado en noviembre 4, de 1994, ante Comités Financieros y Empresariales del PRI. El Nacional, 5 de noviembre de 1994, primera plana y página 5.

fueron nombrados, creando además un Consejo Federal de la Judicatura, que se encarga de los asuntos administrativos de la judicatura.

Al mismo tiempo, podemos comparar los poderes soberanos ejercidos por el Parlamento inglés con los poderes que de facto ejercita el Presidente de México, en relación a la creación del derecho. Todas las reformas son tomadas en el nombre de la justicia y han sido meros parches, sin una profunda transformación. Por otra parte, la única reforma constitucional de Salinas atinente a la administración de Justicia fue aprobada en septiembre 3 de 1993, que pretendió proteger los derechos humanos dándole más poder a los agentes del Ministerio Público Federal para desplegar sus facultades de detención y arresto sin la necesaria participación de los jueces.¹⁷

El incremento en el número de Tribunales Administrativos

Desde 1853 Teodosio Lares recomendó la creación de los Tribunales Administrativos, conocidos como contencioso-administrativos, a los cuales se les atribuyó el poder de resolver las disputas generadas por el funcionamiento de la

¹⁷ Dos artículos basan esta afirmación: artículo 16, quinto párrafo, el que establece: “Sólo en casos urgentes, cuando se trata de delito grave así calificado por la Ley y ante el riesgo fundado de que él pueda sustraerse a la acción de la justicia siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder”. El segundo artículo da más fuerza a estas autoridades. Es el 119, en su segundo párrafo se establece lo siguiente: “Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias deberán ser practicadas, con intervención de las respectivas Procuradurías Generales de Justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para estos mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República”. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Comentarios a las Reformas Constitucionales en Materia Penal, 1993, México., pp. 50-51. Nótese la gran diferencia de este párrafo en el artículo 119 con la vieja disposición que era: “El auto del juez que mande cumplir la requisición de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados...”. Ahora, con las reformas de 1993 únicamente requiere el auto de un juez, de acuerdo al tercer párrafo del artículo 119 de la Constitución, pero no en el caso de cualquier extradición nacional. Ésta es una discriminación para los propios nacionales.

Administración Pública, basados en el principio de que enjuiciar a la administración sería controlar a la administración.

Sus ideas fueron puestas en práctica a partir de 1917 cuando la Constitución estableció un órgano para resolver las controversias producidas en las disputas laborales. Este órgano, llamado Junta de Conciliación y Arbitraje, no fue reconocido como un tribunal de justicia sino hasta 1924 cuando la Suprema Corte decidió el caso de Guillermo Cabrera,¹⁸ dándose nacimiento y reconocimiento a los tribunales administrativos por el propio Poder Judicial, lo que es un extraño antecedente en nuestro país.

Este reconocimiento judicial de los tribunales administrativos fue obligado por la desconfianza del movimiento laboral hacia la administración regular de justicia, a pesar de la disposición en el artículo 17 de la Constitución.¹⁹ Mario de la Cueva, el principal artífice de la Ley laboral en 1970 en vigor, refiere que los trabajadores de ese tiempo consideraban a los tribunales como un instrumento de los empresarios sin la necesaria imparcialidad, porque estaban compuestos por abogados que llegaban con la voluntad para hacer fortuna.²⁰

Sin embargo, el desempeño de estas Juntas, vistas como una forma ideal para resolver las disputas laborales, ha sido un completo fracaso porque generaron más corrupción que todos los tribunales del sistema de justicia.²¹

¹⁸ Narciso Bassols. *¿qué son, por fin, las Juntas de Conciliación y Arbitraje?* Obras. Fondo de Cultura Económica, 1964, México., pp. 86-87.

¹⁹ Un comentario similar en un estudio es manifestado por Héctor F. Castañeda: “La garantía establecida en el artículo 17 es más retórica que real, porque obliga a los individuos a ir a los tribunales si quieren justicia. Por supuesto, esta clase de justicia no es expedita ni libre, porque se debe tener un abogado y pagar los gastos del juicio”. La administración de justicia ante el dinamismo social: Revista Mexicana de Justicia, vol. VII. Núm. I, enero-marzo 1989., p. 53. El anteriormente mencionado artículo 17 establece: ninguna persona podrá hacerse justicia por su propia mano, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los términos y plazos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

²⁰ Mario de la Cueva. *Historia, instituciones y principios esenciales del derecho mexicano del trabajo*. El Humanismo Jurídico de Mario de la Cueva. (Antología) editado por Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva. UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1914, p. 344.

²¹ José Ovalle Fabela. “La dependencia judicial en el derecho mexicano”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año XVII, número 49., enero-abril 1984., p. 79.

Un segundo tribunal administrativo fue fundado en 1936 con restricciones similares. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de jurisdicción limitada, financiera y administrativamente dependiente de la Secretaría de Hacienda, y legalmente obligado a declarar la nulidad de los actos de la Administración Pública y ordenar la restauración del procedimiento para otra vez cumplir las formalidades y las faltas cometidas por la autoridad.

Por estos modestos resultados, la justicia fiscal aparece como complicada porque, en la mayoría de los casos la ley obliga al contribuyente a agotar primero los recursos administrativos ante la misma autoridad fiscal cuya resolución es acatada, y después el procedimiento es culminado cuando va al tribunal fiscal. Sin embargo, el prestigio ganado por el Tribunal es ampliamentepreciado entre litigantes, no obstante el hecho de que los magistrados no hacen carrera y son nombrados cada seis años.²²

El problema hoy con este tribunal es la crítica alrededor de la revisión de sus decisiones finales, efectuada por los Tribunales de Circuito dependientes de la Judicatura Federal. La doctrina está repitiendo esta crítica y hace el llamado para una completa independencia con respecto a los tribunales judiciales, como sus contrapartes francesas en la justicia administrativa tienen en su sistema.²³ Si esto sucede, una nueva esfera de competencia sería extraída de la Judicatura.

En 1971, un Tribunal Administrativo fue creado para las controversias generadas por el gobierno del Distrito Federal. Este pequeño tribunal ha sido diseñado de manera muy errática, con un pobre equipo y completamente dependiente del mismo gobierno que el tribunal pretende supervisar. Uno de los problemas principales que enfrenta es la falta de conocimiento por parte de los habitantes del Distrito Federal de su existencia y facultades, al igual que la forma secreta como conduce sus negocios, así como sus insuficientes medidas de

²² José Ovalle. *Op.*, pp. 68 y 78.

²³ J. Ramón Palacios. "Notas sobre la justicia federal administrativa". El Foro. Número 49. Abril-junio 1965, p. 82. Mariano Azuela Güitrón (Anterior Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación y ahora Ministro de la Suprema Corte). "En contencioso-administrativo. Expresión política de sumisión al Estado de Derecho". *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Número 8. Agosto 1988, p. 80. Gonzalo Armienta Calderón. "Modernización de la justicia fiscal". Memoria del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de México. Número 1. Julio-septiembre 1988, Toluca, p. 51. Así como su estudio "La garantía constitucional del proceso de acceso a la justicia fiscal". El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación, 1992., pp. 60-61.

seguridad. Los ciudadanos comunes no piensan en él como un tribunal, pero sí como una oficina de alta seguridad. Otro defecto es que los jueces son nombrados en su mayoría más por criterios políticos que profesionales.

El procedimiento ante el Tribunal es simple y los beneficios son obvios, pero el número de casos decididos es poco en comparación con el resto de los otros tribunales. En esta tesitura, desde 1989 a 1991, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sólo recibió menos de 12,000 casos en promedio, y de acuerdo a las estadísticas oficiales reporta que alrededor del 90% de los casos fueron resueltos en favor de los particulares.²⁴ La principal falla del Gobierno del Distrito Federal es que sus resoluciones no están debidamente fundadas y basadas en disposiciones legales. Por esta razón, el periodo de los jueces para resolver es de 50 días, lo cual es sorprendente en el sistema de justicia en México.

Un punto importante por analizar es que las decisiones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no tienen coerción, de modo que no es inusual encontrar que las diferentes oficinas del gobierno del Distrito Federal no cumplen con las sentencias del Tribunal.

Por otra parte, tenemos que considerar que el Tribunal de lo Contencioso tuvo durante la Administración de Salinas a un competidor que le restó logros. En 1989, se le atribuyó al Gobierno del Distrito Federal la organización de la llamada Procuraduría Social, que fue creada de manera informal para mediar en los agravios entre la ciudadanía del Distrito Federal y sus autoridades de gobierno. El número de inconformidades que recibe esta Procuraduría es significativamente mayor que los casos legales recibidos por un Tribunal de lo Contencioso, un promedio de 2,000 quejas por año.²⁵

Podemos imaginarnos que si las autoridades de la Ciudad no cumplen con las decisiones del Tribunal, la mediación que ofrece la Procuraduría Social es inefectiva igualmente. Pero esta duplicidad ha tenido una consecuencia: cuando un individuo se decide por esos atractivos procedimientos informales, pierde la oportunidad más formal de interponer recursos definitivos ante los tribunales

²⁴ Todos los informes del Presidente del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal fueron consultados de 1989 a 1993. Especialmente el Informe de Labores del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. Diciembre 7. 1989., p. 1990 y diciembre 1. 1991.

²⁵ Procuraduría Social del Distrito Federal. Informe anual de Actividades, 1993, México., p. 17.

judiciales, pues estos recursos legales prescriben por el tiempo en que se invierte en la Procuraduría.

Una reforma legal debe contemplar este hecho en el futuro e interrumpir la prescripción cuando los recursos legales informales son primeramente agotados.

Otro Tribunal Administrativo ha sido recientemente creado: el Tribunal Federal Electoral, establecido dentro de la esfera de la Secretaría de Gobernación, la rama política del gabinete. La elecciones y la supervisión de la legitimación política han sido objeto de gran debate desde 1873 y, en contraste con las jurisdicciones previamente revisadas, la Judicatura Federal quiso primero ejercer sus facultades sobre la materia, pero la misma rama del gobierno ha declinado su jurisdicción, al menos desde 1882 debido a la influencia ejercida por el más grande de todos los presidentes de la Suprema Corte, Ignacio L. Vallarta.

Vallarta sentó jurisprudencia²⁶ en el sentido de que la Judicatura no debe revisar las cuestiones políticas, basado en el famoso caso americano *Luther vs. Borden* (1849), decidido por la misma Suprema Corte que legitimó la esclavitud en aquel país. Y no obstante el hecho de que la Suprema Corte de Estados Unidos ha rechazado largamente este precedente, nosotros lo consideramos como una jurisprudencia firme.²⁷

Éste es un segundo ejemplo de auto restricción de la misma Judicatura, en orden a nivel de conocimiento de importantes casos para la jurisdicción del Poder Ejecutivo. Desde 1987, el Presidente creó el primer Tribunal Federal Electoral con poco impacto en las dudosas elecciones federales de 1991.²⁸

²⁶ La jurisprudencia es un concepto legal que da completa fuerza al precedente judicial a cinco sentencias adoptadas con una mayoría calificada de los jueces o ministros de la Judicatura Federal. La jurisprudencia sólo tiene vigor en todo el sistema de justicia, pero puede extenderse obligatoriamente a las autoridades administrativas. La jurisprudencia fue exclusiva del Judicial Federal, pero en recientes años otros tribunales han reclamado tener la suya. El Tribunal Federal Electoral tiene su jurisprudencia también, de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁷ Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación, tesis ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Octava parte. Jurisprudencia común al pleno y a las salas. México. 1985., p. 272. El número de tesis de jurisprudencia es 163 y su nombre es "incompetencia de origen". La primera frase establece lo siguiente: "La Corte ha sustentado el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que corresponde, por disposición constitucional, (?), a los otros poderes del gobierno...".

²⁸ Manuel González Oropeza. *Los tribunales electorales. Las Elecciones Federales de 1991.*, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 161-180.

El nuevo Tribunal Federal Electoral revisó los resultados de las polémicas elecciones de 1994 haciendo algunos progresos y encaminando la corrección de los resultados finales de las más observadas de todas las elecciones mexicanas.

Pero hay una falla estructural en la organización del Tribunal Federal Electoral. Hay una Sala de Segunda Instancia que extrañamente se integró por cuatro miembros del Poder Judicial Federal y es encabezada por el mismo Presidente del Tribunal Federal Electoral, de acuerdo a la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993. El poder del Colegio Electoral del Congreso de la Unión para declarar validez de las elecciones, exceptuando, la presidencial, fue eliminado precisamente porque se dijo que ninguna autoridad debe ser juez y parte al mismo tiempo (*Judex non potest esse testis in propria causa*). Nosotros resaltamos que la misma falla está contenida en la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, de modo que la solución estaría afectada por la misma condición que el problema original.

Nosotros proponemos que el mito de Vallarta de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas debe ser recordado como parte de la historia pasada y que la Judicatura debe desarrollar este deber acorde con el principio de separación de poderes. En México, el Presidente, como jefe del partido oficial, es la misma autoridad que organiza las elecciones, viene a ser el mismo juez que resuelve las disputas electorales, a través del Tribunal Electoral que gravita en su esfera, así como elector final que decide a los legítimos representantes del país.

En ninguna otra área como la justicia electoral, es más importante seguir la opinión de Calamandrei proponiendo la “unidad de jurisdicción” para eliminar el “letal cáncer de la burocracia” que se crea con la justicia administrativa.²⁹

Sin embargo, como hemos explicado, los tribunales administrativos se erigen dentro de la esfera y control presidenciales. Los orígenes de los tribunales administrativos se encuentran en 1853 durante el peso del despotismo de Sarta Anna.³⁰

La nueva era para estos tribunales llegó cuando el trabajo y las actividades de la Secretaría de Hacienda no fueron justiciables bajo los procedimientos civiles comunes y el Presidente no quiso confiar en la judicatura para hacer juicios sobre los principios apuntes de la hacienda pública.

²⁹ Calamandrei. *Op. Cit.*, p. 48.

³⁰ Dolores Heduan de Virues. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Academia Mexicana del Derecho Fiscal Mexicano, 1971., p. 30.

Finalmente, un nuevo sistema de administración de justicia ha sido creado durante la presidencia de Salinas, basado en la reforma constitucional de la Reforma Agraria, el principal problema en México, cuyo fracaso produjo la rebelión de Chiapas en 1994.

Empezando el 8 de julio de 1992, el Tribunal Superior Agrario con 5 ministros comenzó sus actividades, 34 jueces de distrito fueron nombrados más tarde, con el reto de despachar los casos de Reforma Agraria demorados por más de 50 años, cuya resolución había sido pospuesta por la Secretaría de la Reforma Agraria.

En el primer año, 10,277 casos fueron conocidos por este Tribunal con eficiencia y con un muy bajo promedio de decisiones (1.38%). El presidente del Tribunal Superior Agrario adoptó una posición de auto restricción cuando anunció que el Tribunal no proporciona políticas de reforma agraria, sino solamente medidas restringidas a la organización y el procedimiento fueron el contenido de sus resoluciones.³¹

Por primera vez, este Tribunal alcanzó reducir el tiempo para resolver los procedimientos agrarios a sólo cuatro meses, pero con un 55% de resoluciones esenciales en contra de la petición de los campesinos.³² Al mismo tiempo, el desempeño de los jueces fue objeto de celoso escrutinio, teniendo en el primer año a 5 jueces involucrados en actividades ilegales, quienes fueron inmediatamente removidos y algunos de ellos indiciados.

Podemos concluir que la mayoría de los tribunales administrativos fueron creados debido a la pasiva actitud de la Judicatura Federal, en función de que ésta declinó ejercer su jurisdicción sobre materias propias.

La corrupción está presente en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pero en el Tribunal Fiscal así como en los Tribunales Agrarios hay un respetable nivel de honestidad que es observado.

³¹ Sergio García Ramírez. "Primer año de justicia agraria. Informe 1992-1993", *Revista de los Tribunales Agrarios*, año 1, mayo-agosto 1993, número 3, p. 81. Sin embargo, este informe también trata la necesidad de reformas legales de la recientemente promulgada Ley de la Reforma Agraria en febrero 23, 1992.

³² García Ramírez. *Op. Cit.*, p. 92.

El inmenso poder de nombramiento del Presidente

La corrupción de los jueces depende de diferentes razones, pero una en particular está basada sobre la selección correcta del Presidente de la Corte y de los ministros que el Presidente hace. La totalidad del sistema de justicia confía altamente en el arbitrio del Presidente para nombrar jueces. El proceso de ratificación en el Congreso es secundario cuando sólo hay un candidato con el apoyo del Presidente, especialmente cuando la ratificación es hecha por el Senado, en el que la oposición prácticamente no existe y el partido oficial avala automáticamente a los candidatos presidenciales. La desorganización y corrupción empiezan cuando el Presidente de la Corte y los ministros son nombrados por motivaciones políticas, desafortunadamente, este caso es frecuente en la estructura de la Suprema Corte. Muchos de los ministros que fungieron hasta el 1° de enero de 1995 en el más alto tribunal de la nación fueron nombrados de este modo.

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

Un ministro criticó esta situación e hizo pública su opinión en el sentido de que los jueces de la Suprema Corte deberían tener impedimento para acceder a otra posición política después de ser nombrados para el cargo, con el objeto de eliminar la “judicatura de tránsito”³³ e impulsar a la Suprema Corte para que se convierta en un alto intermedio de la carrera política.

Hubo además una iniciativa de un académico quien propuso que el estilo americano de nombramientos (nominación presidencial con ratificación del Senado), podía ser cambiado por una lista de 3 candidatos postulados por el Presidente y sujetos al Senado.³⁴ Éste fue el sistema propuesto por Zedillo en su iniciativa y aprobado el último día de 1994.

³³ Ignacio Vado. “Ministro Azuela: ¿Qué es el derecho?”, S.P.I. José Ovalle. *Op. Cit.*, p. 74.

³⁴ José Luis Soberanes Fernández. “Apuntes sobre la Reforma Judicial”. *El Nacional*, México, octubre 31, 1994, p. 11.

Dudamos que la Judicatura pueda ser más independiente con este sistema establecido ahora en el artículo 96 de la Constitución mexicana. Si nosotros queremos cambiar el sistema, debemos mirar a otros actores en el proceso de nombramiento y eliminar la participación del Presidente. Podemos también advertir la propuesta de que sea el caso de la Suprema Corte o del Tribunal Superior decida de una lista de tres a cinco candidatos avalados por diferentes organizaciones (universidades, barras, colegios, notarios, etc.) y hacer que la Cámara de Diputados decida con una mayoría de votos. Si el debate es prolongado y no se alcanza la decisión, la Cámara Baja puede pedir otros candidatos por una sola vez o dejar que el Senado haga la decisión formal, siempre que la mayoría no se logre en una segunda votación.

Un comentario final sobre los nombramientos políticos debe tomar en cuenta la gran frustración producida en jueces cuando no reciben una promoción a su carrera, a pesar de sus esfuerzos de trabajo eficiente y honrado por años.³⁵ El recientemente creado Consejo de la Judicatura trata de acabar con estos perjuicios.

Esta reforma constitucional cambió el eterno sistema que dominó en un largo periodo en la Suprema Corte. Ahora los ministros sirven sólo por 15 años, a no ser que sean responsables por “mala conducta”, de acuerdo a lo que dictamine el Congreso. En la reciente historia mexicana, nuestros ministros se han conducido bien y no se ha tenido algún ejemplo de remoción política por el Congreso.

La defensa de los Derechos Humanos: otra nueva tarea para el Ejecutivo

En el siglo XIX, los tribunales fueron establecidos para salvaguardar los derechos humanos a través del amparo, pero con la reforma salinista de 1928 de enero de 1992, fue creada una Comisión Administrativa para proteger los derechos humanos. El Primer Presidente de la nueva Comisión renunció a su cargo en la Suprema Corte y posteriormente asumió el puesto.

La protección está basada en un procedimiento informal y en la investigación de los hechos. Las determinaciones de la Comisión son llamadas “resoluciones”, las que en efecto son llamadas de ese modo e involucran a la autoridad acusada de violar derechos humanos. Por supuesto, el blanco principal al principio fueron las acciones de los procuradores generales, tanto a nivel federal como estatal.

³⁵ Luis Domínguez Carrascosa. “La carrera judicial”. Boletín de Información Judicial, p. 703.

Todos los asuntos electorales, laborales y judiciales de carácter federal fueron excluidos de la competencia de la Comisión. En un principio, la Comisión recibió el rechazo de las autoridades para seguir y obedecer sus recomendaciones, pero la excelente reputación del Presidente de la Comisión, quien rinde su informe ante el Presidente de la República, hizo que las autoridades la aceptaran.

La Procuraduría General de la República recibió cerca de 100 recomendaciones de 1990 a 1993.³⁶

De mayo de 1993 a mayo de 1994 la Comisión recibió más de 24 quejas cada día solamente en su oficina de la ciudad de México. En las oficinas distribuidas a lo largo del país, diariamente se reciben 72 quejas.³⁷

17% de los reclamos se originan por gente pobre que no puede tener un abogado y gastar en un juicio. Las causas de inconformidad más comunes son:

- a) Violación de los derechos de los prisioneros. La sobrepoblación carcelaria es del rango de 52% y 2 de 3 prisioneros no han sido sentenciados.³⁸
- b) Abuso de autoridad. Empero, de acuerdo con el Código Penal del Distrito Federal el abuso no es un crimen grave, por lo que un servidor acusado puede obtener su libertad provisional.³⁹
- c) Detención ilegal cometida por la policía judicial.
- d) Demora de los agentes del Procurador General para hacer que los acusados comparezcan ante los jueces.
- e) Falta de suministro de servicios de salud en las instituciones públicas.
- f) Falsas acusaciones.
- g) Negligencia en las prácticas médicas.
- h) Negación del derecho constitucional de petición.
- i) Responsabilidad oficial.
- j) Tortura: En el reporte del Presidente de la Comisión sobre los Estados, se hicieron 53 recomendaciones contra agentes que practicaron la tortura de 1993 a 1994, procesándose sólo 7 de tales casos.

³⁶ Jorge Carpizo. Informe de las Actividades y Acciones Concretas realizadas por la Procuraduría General de la República. 4 de enero-4 de julio de 1993. P.G.R., México, 1993, p. 18.

³⁷ Gaceta. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Número 15, mayo 1994.

³⁸ Valdez Abascal. *Op. Cit.*, p. 200.

³⁹ De acuerdo al artículo 215 del Código Penal la pena impuesta por el juez puede ser de 1 a 8 años por 10 de los más comunes delitos cometidos por las autoridades. Sólo dos son acusados con penas más altas por las que el acusado no puede obtener su libertad provisional.

El papel de la Comisión ha sido parcialmente exitoso porque hay una gran cantidad de discreción de las autoridades para obedecer sus recomendaciones. Una oficina pública, como la Comisión, no debe expedir “recomendaciones”, a no ser que contengan sugerencias políticas y una guía específica de cómo debe ser conducida la procuración de justicia; cada vez que una autoridad conozca los hechos de un crimen (todas las causas que hemos mencionado son delitos o méritos para responsabilidad oficial y administrativa, así como sanciones políticas), debe ser capaz de acusar ante los tribunales y no ser sujeta de otros agentes en la investigación por el ambiente de corrupción de los agentes del Ministerio Público. Esto es claro, basado en el principio de que cualquier investigación de esta clase prejuzga sobre la culpabilidad del acusado ante los tribunales, que son establecidos para rendir el juicio final.

Así que estas bizarras “recomendaciones” disminuyen poco los poderes garantizados a la autoridad y son ineficientes para remediar las violaciones de los derechos humanos.

Con los mismos rangos podemos describir la situación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En 1994, recibió 210 acusaciones contra policías y 256 contra policías judiciales, pero de las recomendaciones de esta Comisión, sólo 54 de 466 resultaron en enjuiciamiento contra el policía respectivo, lo que indica que sólo 11 % de las quejas son atendidas.

¿Procuración o Dilación de la Justicia?

Hasta ahora, hemos establecido que el Presidente de la República tiene completo control sobre la procuración de la justicia desde 1900; función controlada por el Poder Ejecutivo tomando partes de la administración de justicia, así como del procedimiento penal que están firmemente supervisadas y canalizadas por uno de sus agentes de la Procuraduría General, y los jueces son reducidos a una pasiva respuesta de acciones supervisadas por este representante ejecutivo.⁴⁰

Nosotros hemos insistido además en el punto de que el Presidente es el único efectivo promotor de las reformas constitucionales y él es el más importante legislador del país, lo que hace que sus poderes políticos sean exclusivos y exorbitantes.

⁴⁰ Historia de la Procuraduría General de la República, 1986. México., p. 154.

Él además nombra a toda clase de magistrados y ministros, así también como es el principal juez de la responsabilidad oficial; es el más alto oficial de las materias de seguridad y él comanda el más grande cuerpo de policía localizado en la ciudad de México y dicta la política general de todos los cuerpos de seguridad a través de la Coordinación de Seguridad Pública.⁴¹ El sistema de prisión está en sus manos y prepara y hace decisiones importantes sobre el Presupuesto Federal. Finalmente, él puede dispensar su perdón a cualquier sentenciado y elimina la mayoría de las penas judiciales. Con esos impresionantes poderes el Presidente ha llegado a ser el jefe de la administración de justicia, por consiguiente cualquier queja acerca de su función es una crítica contra su ejecución y su aparato burocrático,⁴² más que contra los Tribunales de cualquier Poder Judicial.

El sistema presidencial ha sido una característica en la Constitución mexicana desde Benito Juárez en 1867, y completado por cada figura antagónica como Porfirio Díaz, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón; los tres tuvieron un propósito común: hacer que el fuerte poder presidencial sobreviviera.

No obstante, todos los presidentes desde 1970 han tratado de erradicar la corrupción, y han supervisado campañas de moralidad y honestidad. ¿Cómo a pesar de ellas las prácticas de corrupción no han sido eliminadas de la administración de justicia? Morris ha explicado la brecha existente entre la elaboración de la política y su implementación en México. Considera que el Presidente se encuentra ocupado en decidir los más intrincados negocios centralizando todas las decisiones, que la burocracia trabaja por sí misma con mala voluntad e inde-

⁴¹ En abril 26, 1994, Salinas creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, cuyos resultados no han sido publicados. Esta coordinación fue supuestamente creada para guiar la conducta policial de todas las oficinas del Procurador General de la Nación.

⁴² En 1960, el famoso procesalista español Niceto Alcalá Zamora y Castillo llegó a la misma conclusión, basado en lo siguiente: "Con Ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia nombrados por el Presidente de la República, con la protocolaria aprobación de las cámaras legislativas, con los agentes del Procurador General que dependen del Ejecutivo, que monopolizan los procesos penales y pueden evitar que los jueces conozcan con el solo poder de suplirlos o retirarlos recusándolos a tiempo, con los poderes otorgados al jefe de estado para solicitar la remoción del personal judicial, después de una audiencia, con el sistema de justicia manipulado por los gobernadores estatales... "Justicia y Revolución". *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, números 2-3, 1977, Madrid., p. 285.

pendencia y trastoca las medidas a través de influencias personales (soborno) o creando la regulación para adquirir más discreción (extorsión).⁴³

En una encuesta de opinión en 1986, Morris mostró que la corrupción en los tribunales judiciales es bastante inferior (1.8%) en relación con la corrupción de la policía (9%) y la administración de la reforma agraria. El además ha demostrado que cerca del 80% de la población cree que el soborno es necesario cuando se trata con la Administración Pública en alguna ocasión (40.4%).⁴⁴

Por otra parte, una encuesta en 1994 demostró que el 72% de la población en México desconfía de la policía.⁴⁵ Este sentimiento es confirmado por el reciente caso de González Calderoni, primer comandante de la Policía Judicial Federal, de quien se presume cometió algunos crímenes en México y escapó a los Estados Unidos donde fue arrestado. El declaró que prefería ser juzgado en los Estados Unidos porque fue amenazado de muerte si retorna a México (i)⁴⁶

Otra demostración de la desconfianza contra las organizaciones policíacas ha sido canalizada a través de las manifestaciones de justicia de propia mano, el populacho exigiendo linchamientos, organizando protestas populares y quemando patrullas de policía, debido a la comisión de diferentes crímenes por policías.⁴⁷ La confusión es grande porque en algunos casos la participación de

⁴³ *Op. Cit.*, pp. 37-38 y 52.

⁴⁴ Morris. *Op. Cit.*, pp. 59 y 71.

⁴⁵ Reforma, septiembre 30, 1994, p. 1B. En febrero 9, 1995 un informe de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señaló a México entre los países en los que la tortura está ampliamente practicada por los militares y policías. La Jornada, febrero 10, 1995., p. 52.

⁴⁶ El cinismo fue ampliamente reportado. La Jornada, septiembre 23, 1994., p. 42.

⁴⁷ Tiroteó y asesinato de varias personas por la policía sin probable causa. El Nacional, octubre 29, 1994, pp. 17-18, Reforma, octubre 7, 1994., p. 4B. Sin una garantía de orden judicial, los policías judiciales armados victimaron a una familia con 4 niños en su casa en un pueblo del Estado de México. La Jornada, octubre 27, 1994, p. 46. En el Distrito Federal fueron 22 manifestaciones en lugares públicos protestando por diferentes agravios en un día. La Jornada, octubre 26, 1994., p. 46. Un banco fue robado dentro del edificio que albergaba a la asamblea de representantes del Distrito Federal. El Nacional, octubre 7, 1994. Un joven de 22 años fue robado y golpeado por policías cuando caminaba por la calle. La Jornada, septiembre 23, 1994. El jefe de la policía reconoció que muchos de los policías en la ciudad de México eran iletrados y sin educación primaria. Reforma, octubre 11, 1994, p. 3B. Vecinos de la colonia San Felipe de Jesús de la ciudad de México pusieron fuego dentro de una patrulla. El Nacional, junio 21 1994, p. 20. Un policía en el Estado de México declaró que él fue extorsionado por su superior, EL Nacional, 26 de septiembre de 1994. Un movimiento mayor fue organizado protestando por

policías en los crímenes ha sido probada porque cometen ilegalidades con uniforme, cambiando su identificación, o individuos privados pretendiendo ser policías, pero es un hecho que un gran número de miembros de las organizaciones policíacas participan en toda clase de crímenes⁴⁸ y esta es la razón más común para la desconfianza en las instituciones de procuración de justicia.

Para colmo, la sociedad atestigua la confrontación entre corporaciones policíacas con disparos y prepotencia.⁴⁹

Especialmente sensible es la también llamada policía judicial que pertenece a la Procuraduría General en cada Estado, en contraste con la policía municipal cuya corrupción es considerada como de grado menor. Teniendo el Procurador General el monopolio de la investigación criminal y siguiendo los procesos ante los tribunales de justicia, cuando los agentes de estas oficinas se ven envueltos en crímenes, toda la maquinaria de justicia no trabaja y grandes abusos se cometen porque es exclusivo su poder de encauzamiento.⁵⁰ Ernesto Zedillo ha afirmado su propósito de aliviar este monopolio legal.⁵¹

la localización de las nuevas oficinas de la policía judicial en la colonia Roma de la ciudad de México. Reforma, octubre 1 de 1994, p. 1B. Tres secuestradores fueron detenidos por todo el pueblo de Chacalzingo en el Estado de Morelos; Carlos Elizondo Mayer-Sierra, "Justicia por cuenta propia". Reforma, septiembre 23, 1994., p. 4. Un policía mata a un muchacho de 19 años sin causa probable. El Nacional, octubre 4, 1994. 30 policías bloquearon una calle en la ciudad de Tlalnepantla, Estado de México, después de denunciar que su comandante practicó extorsión y otros actos de corrupción contra personas y policías subordinadas, los policías fueron arrestados por 36 horas. El Nacional, octubre 5, 1994., p.19. El conductor de una patrulla policíaca arrolló a una mujer en la colonia de Aztlahuacan, ciudad de México. Reforma, octubre 17 de 1994., p. 4B. Un individuo fue arrestado con uniforme y una Van que lo distinguía como policía judicial. El Nacional, noviembre 8, 1994., p. 13.976 manifestaciones en espacios públicos en la ciudad de México durante 1994. La Jornada, noviembre 9, 1994, p. 68. Nótese que estas noticias fueron frecuentemente coleccionadas durante septiembre y octubre de 1994. Estas bajezas de cada día nos enfrentan a una policía abusiva.

⁴⁸ Morris. *Op. Cit.*, p. XVI.

⁴⁹ En noviembre 7, 1994, hubo una confrontación armada entre policías de la ciudad de México y agentes federales, en el corazón de la ciudad de México, resultado herido un policía preventivo, por una violación de tráfico cometida por los agentes federales (!). El Nacional, noviembre 8, 1994., p. 13.

⁵⁰ María Teresa Jardí. "aberraciones". La Jornada, noviembre 1, 1994.

⁵¹ Folleto titulado "palabras pronunciadas por Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, en el Foro Nacional de Justicia y Seguridad, en la ciudad de Guadalajara, el 14 de julio de 1994", p. 199. La solución

Pero por más medidas que se tomen, se necesita considerar que los salarios de todos los policías son indignantes.

Acerca de este problema, los vicios identificados en la policía judicial federal fueron los siguientes:

- a) Desorganización en la estructura de la oficina del Procurador General.
- b) Creación y funcionamiento de unidades especiales y grupos fuera del control central y operaciones desarrolladas fuera de la propia jurisdicción.
- c) Existencia de asistentes de la policía que ayudaban a la labor de investigación, por que ellos no recibían pago alguno, fueron los primeros en practicar la extorsión (su nombre común es el de “madrinas”).⁵²

De 1993 a 1994, las propias medidas fueron tomadas en orden a tener unidad en el comando de la policía judicial y eliminar la existencia de “madrinas”. La campaña para limpiar la fuerza policiaca continuó⁵³ y muchos otros pasos fueron seguidos contra el tráfico de drogas.⁵⁴

Además pudimos apreciar significativos avances a nivel federal, pero todavía permanecen los problemas en los niveles estatal y del Distrito Federal, en donde nada de la misma dimensión ha sido hecho.

Aparte de los abusos que hemos descrito, otros obstáculos tienen que ser removidos para alcanzar un saludable sistema de justicia:

de Zedillo puede ir hacia dos direcciones: a) Establecer un remedio o una apelación para la decisión del Procurador de no ejercer la acción penal o, b) Eliminar el monopolio del ejercicio de la acción penal. Prefiero la última de las dos soluciones.

⁵² Entrevista al Subprocurador General Federal designado y hermano del asesinado funcionario del PRI, Mario Ruiz Massieu, en *Reforma*, junio 30, 1994, p. 8A.

⁵³ En mayo de 1994 un alto oficial de la oficina del Procurador General de la República, estacionado en el Estado de Sonora, fue removido porque extorsionaba a sus agentes. *Boletín de la Procuraduría General de la República*. Enero-marzo 1994, número 14, p. 108. Solamente en el mes de junio de 1994, 25 empleados de la oficina federal fueron “quemados”. De acuerdo a los reportes oficiales, todos los policías anteriores en la fuerza federal son identificados, pero esto no ha sucedido en el resto de las corporaciones. En la ciudad de México la policía no tiene un archivo judicial formado, afirmación hecha por el jefe de la policía de esta organización. *La Jornada*, octubre 25, 1994, p. 42.

⁵⁴ El 17 de junio de 1993 fue creado el Instituto para el Combate contra el Tráfico de Drogas y se tomaron reformas legales para castigar el lavado de dinero. En 1989, uno de los principales jefes de este delito fue arrestado, Miguel Ángel Félix Gallardo.

- a) La extorsión de las personas con récord criminal por la policía judicial, incluyendo aquellas que fueron absueltas por un tribunal.
- b) El incumplimiento de las órdenes de aprehensión. Hay un muy bajo porcentaje (26%) de cumplimiento de estas órdenes.
- c) Las víctimas de los crímenes no tienen un papel en el procedimiento criminal.
- d) Disposiciones especiales establecidas no son aplicadas para mujeres encinta y ancianos en las prisiones.⁵⁵
- e) Manipulación del sistema de justicia para menores.⁵⁶
- f) Extorsión interna cometida por oficiales corruptos que piden dinero a sus agentes subordinados.⁵⁷
- g) Duplicación de mecanismos de control y de oficinas que descuidan un correcto desarrollo de las fuerzas policíacas,⁵⁸ y
- h) Falta de regulación legal de la libertad de información sobre esas materias para permitir que el público examine los procesos oficiales.⁵⁹

⁵⁵ Los problemas antes mencionados son explicados por María Teresa Jardí. "La tortura como mecanismo del poder contrapuesto al bienestar social". *Op. Cit.*, pp. 14, 17, 20 y 26.

⁵⁶ "Nuestro país no ha debatido ni decidido todos los problemas relacionados a los menores que han cometido malas acciones sociales". *El Nacional*. Octubre 12 1994, p. 16.

⁵⁷ Muchos casos de esta naturaleza fueron revisados por la oficina contra el abuso policial en el Distrito Federal. Esta oficina fue creada en 1992 y recibió al menos 500 demandas en 1994.

⁵⁸ De acuerdo a Manuel López Rey burocracia excesivamente autoritaria y una mala organización que fomenta la corrupción. Ángela Vázquez de Forghani. "La corrupción: un obstáculo para el desarrollo". *Revista Mexicana de Justicia* Vol. IV número 3, julio-septiembre 1986, p. 95. Dentro de la estructura de las corporaciones policíacas encontramos unidades, oficinas y departamentos deficientes (Contralorías Internas), las que supuestamente siguen la conducta de los policías y los controlan. Esta diversidad de oficinas dispersa las acciones a ser tomadas y confunde a los ciudadanos en el camino para hacer responsables a los agentes por sus malas conductas. Los resultados son muy pobres en las penas aplicadas y la queja es que sólo reciben un documento manifestado por ellos o su demanda sin mayor investigación o penas.

⁵⁹ Morris, *Op. Cit.*, p. 139. La reserva es una de las principales instituciones de la corrupción mexicana. Ningún registro o reporte está disponible para el público. Los jefes de la policía de cualquier corporación no rinden un informe de sus actividades y la información no está disponible al público.

El autor de este artículo intentó obtener más información, conociendo igualmente que sería oficial, ante las oficinas centrales de la policía del Distrito Federal y otras oficinas gubernamentales y fue imposible..., conocemos que esta situación está ampliamente difundida en las agencias mexicanas, en las que regularmente la información no debería ser considerada secreta, aunque el Archivo Nacional (Archivo General de la Nación) tiene un director que sostiene una política que de ayuda para la consulta de documentos presidenciales históricos (de 30 años) a los

Una satisfactoria Justicia merece profundas reformas y una constante intervención

Resolver los problemas que encara México con su propio Leviathan es algo sumamente complicado. Afortunadamente muchas propuestas han sido realizadas. Ernesto Zedillo ha realizado algunas de ellas, pero el problema de la justicia está tan enclavado en las instituciones de nuestra sociedad, que la reforma para resolverlo necesita ser radical y no sólo ofrecida en un momento de la campaña presidencial, sino como una permanente y constante solución que es requerida.

El principal blanco en el sistema de justicia es la policía judicial mexicana. Este cuerpo debe ser desmantelado y reorganizado. La administración de justicia es caótica, como hemos visto, no por los tribunales, sino por los grandes poderes concentrados y sin un efectivo control interno del Ejecutivo. Además, el Presidente es responsable de los problemas que tenemos, no porque los promueva, sino porque ha reconocido que no es capaz de cargar con los inmensos poderes que le han conferido la Constitución y la ley, ya que el Presidente tiene que reasignar muchos de los poderes que originalmente se le atribuyeron, a otras ramas de gobierno.

El problema de la justicia es más administrativo que judicial, es más un problema de ejecución y operación que de policía. Es más un problema organizacional y personal que de estructura. Por consiguiente, algunas instituciones deben cambiar si en realidad miramos el progreso en la materia.

El Poder Ejecutivo debe abandonar la tarea de la procuración de justicia. El Ministerio Público debe retomar a la estructura de la Judicatura, como estaba en el siglo XIX con gran acierto.⁶⁰ Sus agentes tienen que estar bajo la autoridad de un juez, porque la investigación de los hechos es además parte del proceso judicial. El Defensor de Oficio tiene que confiar en una investigación policíaca bajo su control como una contraparte de la policía judicial. Ambas autori-

lectores y usuarios del archivo. México necesita una completa regulación de la libertad de información que limite estos abusos y manipulaciones.

⁶⁰ Un destacado abogado ha seguido con simpatía el propósito de independizar del Ejecutivo a los agentes del Procurador General y tiene como modelo el ejemplo italiano en que la Judicatura controla a los agentes. Héctor Fix Zamudio. "Preparación, selección y nombramiento de los jueces". Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango. Número 26-27, abril-septiembre 1987, Durango, pp. 23,59 y 66-67.

dades deben estar en la estructura correspondiente de la Judicatura, tanto en el nivel estatal como en el federal. Remediar los abusos y demoras cometidos por los agentes y abogados es tarea que debe ser resuelta, directa y rápidamente, por el juez.

Con esta reforma, el Presidente tendría aclarado el campo para obtener decisiones de mayor alcance en las políticas estatales y no en la aplicación de las leyes. La función normal de una Comisión de Derechos Humanos debe hacer “reales recomendaciones” para que las autoridades remedien su equivocada medida o dicten una política para futuros casos.

Existe además una negligencia en la Administración Pública para identificar las medidas y los tiempos para reformar un defectuoso y obsoleto proceso o estructura legal. Las leyes requieren de una continua actualización y de una eficaz Administración Pública que no tenga cualquier unidad responsable para este propósito.

Desde 1960, muchos abogados han propuesto la restauración de la Secretaría de Justicia⁶¹ que desapareció en 1917, no obstante su larga existencia desde 1824. Esta Secretaría sería exitosa si se le instaure con diferentes funciones respecto de la vieja Secretaría. Puede concentrar los poderes otorgados a la Comisión de Derechos Humanos, al Departamento de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, a la Comisión de Seguridad Pública y a los olvidados poderes de la Procuraduría General que consisten en la consultoría legal al Presidente de la República, así como otras funciones tales como la planeación, reforma legal y la ruptura del monopolio del ejercicio de la acción penal por parte de los agentes del Procurador.

⁶¹ Manuel Ríos Govea. “Informe sobre el primer congreso mexicano de derecho procesal. La carrera judicial en México”. Revista de la Facultad de Derecho de México. Enero-diciembre 1960, número 37-40. Rafael Estrada Sámano. “Necesidad de restaurar dentro de la estructura del Poder Ejecutivo a la Secretaría de Justicia”. Revista de Investigaciones Jurídicas. Número 3, 1979, México, p. 367. Alcalá Zamora, *Op. Cit.*, pp. 284-285. Fernando Flores García. “Algunos de los problemas de la administración de justicia en México”. Lecturas Jurídicas, enero-marzo 1964, número 18 Chihuahua, p. 20. Entre los distinguidos abogados que apoyan la restauración de la Secretaría de Justicia tenemos a Ricardo Couto, Roberto Molina Pasquel, Antonio Martínez Báez, Eugenio Ramos Bilderbeck, Niceto Alcalá Zamora, Luis Garrido y Virgilio Domínguez. Una pequeña porción de la doctrina no apoya esta propuesta porque esta Secretaría incrementaría los poderes presidenciales: Eduardo Pallares y Francisco Javier Gaxiola Jr.

Otra medida es la eliminación de los tribunales administrativos y su inserción en el Poder Judicial como subsistema. La forma idónea para mejorar la administración de justicia es fortalecer su estructura y ampliar sus poderes. La justicia administrativa es extraña a nuestro sistema constitucional y la Judicatura necesita más apoyo político y financiero para cumplir con la expectativa de justicia.

La Administración Pública ha sido unificada para adoptar más eficientes políticas y evitar la duplicación de controles fallidos. Además, el gobierno debe promover la formación de controles no gubernamentales con el objeto de supervisar la conducta política y discutir las recomendaciones a los funcionarios de la Secretaría de Justicia.

Finalmente, para configurar esta nueva Secretaría, el Presidente debe concentrarse más en la reforma legal del país que en el nivel constitucional, en el que ha ejercido un abusivo poder, erosionando el estado de derecho.

La Legislación como propiciadora de Corrupción

La corrupción ha creado una ausencia de cultura de la ley en vigor en México. Hace largo tiempo que el proceso legislativo fue un debate en el que todos los detalles legales se discutían. Con el incremento del sistema presidencial, el Congreso fue reducido a debates formales sin análisis de las iniciativas aprobadas por el Presidente en turno. La reforma constitucional de 1994 en la Judicatura es un buen ejemplo.

El movimiento regulatorio que se promovió de 1965 a 1985 resultó sólo en más corrupción por la opresiva burocracia. Los efectos desregulatorios hechos en los 80's tienen un largo camino que recorrer todavía. Los decretos y la legislación aprobados son muy defectuosos en sus términos, plagados de fallas y con absolutos poderes discrecionales para las autoridades administrativas.⁶²

A veces, la legislación es excesivamente dura y no siempre es recomendada por las prácticas corruptas que genera la ley en vigor.

Estos rasgos que la legislación moderna debe tener, serían una función propia de la Secretaría de Justicia. Desafortunadamente, no hay contacto electoral entre los electores y sus representantes en el Congreso de todos los niveles en el Estado Mexicano, entre otras razones, porque la reelección que es fundamental para

⁶² Alfonso Escobedo Torres. "Derechos humanos y juicio penal". Vínculo Jurídico, número 14, abril-junio 1993, Zacatecas., p. 8.

la creación de una carrera parlamentaria está prohibida por la Constitución desde 1934.

Sin entrar de lleno en la discusión profunda de la reforma del Poder Legislativo todavía, queremos subrayar el hecho de que el sistema de comisiones del Congreso no está funcionando en nuestro país, porque está subordinado a la burocracia y al Presidente de la República. Las comisiones no operan para resolver los problemas urgentes de la sociedad.⁶³

La pasiva jurisdicción de los Tribunales de Justicia

Hemos visto hasta ahora que el Poder Ejecutivo, con la expansión de las funciones asignadas al Procurador General, ha reducido significativamente la jurisdicción penal de la Judicatura. Los tribunales administrativos, con una dudosa base constitucional en su principio fueron legitimados por las decisiones judiciales cuyas reformas sólo son realizables a través de las líneas del Presidente y sus iniciativas.

Éste es un panorama muy estrecho para el tercer poder del Gobierno, lo que se refleja en el presupuesto federal. Alrededor del 0.1% del presupuesto nacional le pertenece a los tribunales federales⁶⁴ en contraste con el 1% del Poder Legislativo y más del 95% para el Ejecutivo.

La corrupción informada por el Poder Judicial es extremadamente pequeña, en comparación con la descrita por la administración pública, en la que toda clase de corporaciones policiacas están inmersas. Particularmente el Poder Judicial Federal enseña un razonable promedio,⁶⁵ acorde a su tamaño.

⁶³ Las Comisiones Legislativas están muy pobremente dotadas de recursos humanos y económicos en México.

⁶⁴ Ovalle. *Op. Cit.*, p. 69.

⁶⁵ Durante la administración de Salinas, sólo un Ministro de la Suprema Corte, Ernesto Díaz Infante fue envuelto en corrupción y procesado en 1993. Reforma, octubre 13, 1994. Dos magistrados de circuito del Tribunal localizado en Chilpancingo fueron también procesados en 1989; informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor licenciado Carlos del Río al terminar el año de 1989. Primera parte. Pleno, México, 1989, pp. 32-33. En 1993, tres magistrados de circuito y un juez de distrito fueron implicados en una conducta ilícita. Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor licenciado Ulises Schmill Ordóñez al terminar el año de 1993. Themis, 1993, p. LVII.

EL DESAFÍO DE LA JUSTICIA
LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

12,429 empleados, 155 jueces de distrito, 256 jueces de circuito, 11 ministros, 73 Juzgados de Circuito, 39 Tribunales Unitarios, 156 Tribunales de Distrito.⁶⁶

Desde 1988, la Suprema Corte de Justicia fue transformada en un tribunal constitucional, dejando a los tribunales de circuito la labor que alguna vez ejerció el más alto tribunal.⁶⁷

Aunque hay una aparente separación entre el Derecho y los políticos, en las decisiones de la Suprema Corte, no hay mayores diferencias entre las medidas presidenciales que han sido acatadas por la Judicatura Federal; algunos dudosos impuestos como el que se aplica a las nóminas y reforma legales, como la que limita el refrendo ministerial, fueron desafiadas con grandes manifestaciones en estas Administraciones, pero la Suprema Corte decidió conforme a las reformas presidenciales.

Sin embargo queremos mencionar un caso en particular en el que la política está enraizada en la controversia. Desde el siglo XIX y basada en la doctrina de la cuestiones antes mencionadas, la Suprema Corte ha sostenido una tesis acerca de la no justiciabilidad de los derechos políticos.⁶⁸ Igualmente, los miembros del Gobierno Municipal no tenían acceso a la justicia federal hasta 1995,⁶⁹ aunque algunos cuerpos municipales han intentado una controversia constitucional especial en vez del amparo, el tradicional litigio ante los tribunales federales.

Basada en el artículo 105 constitucional, la controversia constitucional es aplicable a los cuerpos políticos cuando chocan debido a una interpretación de sus respectivas funciones. No obstante, los precedentes judiciales habían rehusado a los municipios la naturaleza de “un poder político” en términos de tal

⁶⁶ Informe rendido a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación por su Presidente el señor licenciado Ulises Schmill Ordóñez al terminar el año de 1991. *Themis*, 1991, p. LIV. Excepto por el número de ministros que fue modificado en diciembre de 1994.

⁶⁷ Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor licenciado Ulises Schmill Ordóñez al terminar el año de 1992, *Themis*, 1992, p. LXII.

⁶⁸ De acuerdo a la tesis número 128: “La violación de los derechos políticos no es resarcida por el juicio de amparo porque no son derechos humanos (garantías individuales)”. *Jurisprudencia. Poder Judicial de la federación. Tesis de Ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Octava parte. Jurisprudencia al pleno y las salas. México, 1985., pp. 192-193.*

⁶⁹ Manuel González Oropeza. “El estado de indefensión del municipio”. *Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de la Unión, número 4, julio 1992, p. 33.*

disposición constitucional.⁷⁰ La reforma constitucional en 1994 cambió esta situación.

Aunque este precedente viene del periodo más temprano de formación de la jurisprudencia en vigor, en noviembre 7 de 1991 la Suprema Corte decidió contra sus propios precedentes en el caso de la municipalidad de Mexicali, Baja California, declarando por primera vez que tal entidad es en verdad un “poder político”.⁷¹ La situación peculiar en este caso fue que el cuerpo municipal estaba encabezado por miembros del PRI, considerando que el gobierno estatal fue el primer gobierno de oposición encabezado por el PAN, gobernador contra el que la controversia fue dirigida.

El modelo fue repetido en la segunda exitosa controversia constitucional enredada por el municipio de Delicias, formado por servidores priístas, contra el Estado de Chihuahua, otro gobernado por la oposición panista, referida a las funciones del Registro Civil. Esta vez, la Suprema Corte abiertamente aceptó al municipio como un poder político rebasando los mencionados precedentes y sentenciando en favor del municipio del PRI y en contra el Gobernador estatal del PAN en 1994. Otro caso está bajo juicio de la Suprema Corte desde enero 31 de 1994, aunque ligeramente diferente de la otras dos controversias citadas, porque ahora es el municipio del PAN de Ciudad Victoria contra el Gobierno Estatal priísta.

En la reforma constitucional alanzada en diciembre 31 de 1994, el artículo 105 fue finalmente modificado para capacitar a las municipalidades para emplazar a “controversias constitucionales”, cerrando este debate e injusticia para los cuerpos municipales.

Este juicio del Poder Judicial está legalmente fuera del alcance de la Comisión de Derechos Humanos, aunque en 1992 el tribunal decidió tratar con las 278 demandas que habían sido cuestionadas ante la Comisión. El informe del

⁷⁰ Tesis relacionada a la tesis número 192: Municipio “no constituye alguno de los tres poderes en que, de acuerdo a la Constitución Estatal, está dividido el Poder Público”. Jurisprudencia 1917-1988. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Primera parte. Tribunal Pleno. México, 1989, pp. 325-328.

⁷¹ Los hechos y argumentos son analizados en Manuel González Oropeza “El Amparo Mexicali”. Semillero de ideas. Universidad Autónoma de Baja California, julio-septiembre, 1984, pp. 31-36.

Presidente de la Corte manifestó en aquel año que de esas demandas la Corte había resuelto 83 casos.⁷²

La Suprema Corte respondió con bajo perfil de crítica contra la administración de justicia que la campaña presidencial de 1994 dirigió contra ella. En junio de ese año el Poder Judicial Federal condujo una encuesta a través de una compañía privada por la que todos los empleados judiciales fueron interrogados sobre cuestiones interesantes de los siguientes puntos:

- a) Comparación entre la Judicatura Federal y los tribunales estatales.
- b) La opinión acerca de los tecnicismos del recurso de amparo.
- c) Efectos de las sentencias de amparo.
- d) Contradicciones de la tesis de jurisprudencia discutida por los Tribunales de Circuito.
- e) Contribución de los litigantes en la corrupción de la justicia.
- f) Nombramientos de los ministros de la Suprema Corte.
- g) Opinión sobre los tribunales administrativos.
- h) Opinión sobre la reforma de 1988 referente a la Suprema Corte como Tribunal Constitucional exclusivo.
- i) Opinión acerca del sistema legal en México.
- j) Opinión acerca de los abogados mexicanos.

Como podemos ver, fueron identificados los problemas en el papel y son los más importantes para conducir una reforma en la administración de justicia. Los resultados de la encuesta de opinión no han sido publicados y dudamos que lo sean, pero al menos constituyen una guía para la referencia en los problemas reconocidos de la Judicatura.

Las irregularidades percibidas en el Poder Judicial son más conspicuas que en el resto de las autoridades, porque es considerada más injusticia la que llega por la falta de definición en las decisiones de la Corte que por los abusos de las autoridades administrativas y negligencia constante en la administración,⁷³ y éste es un sentimiento común que la Suprema Corte no ha borrado de su registro. Muchas decisiones no ofrecen alguna interpretación de la ley, sino meramente una reproducción de las palabras, legales sin mayor elaboración.

⁷² Informe 1992. *Op. Cit.*, p. LXI.

⁷³ Manuel Corzo Blanco. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe restar fuerza a sus propias ejecutorias". Foro de México. Número 16, julio 1, 1954, p. 61.

El panorama de las judicaturas estatales, 32 de ellas, es desanimante porque están ampliamente influenciadas por los políticos regionales y los nombramientos de los jueces están ligados a la influencia del gobernador. Su administración es prácticamente inexistente. En el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por ejemplo, de 49 jueces superiores sólo 7 tienen inamovilidad. Sus decisiones no tienen fuerza de precedente no son publicados en algún informe en muchos Estados.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal está sujeto por la Ley Orgánica de Poder Judicial a que sus decisiones no sean obligatorias para futuros casos. A pesar de esta situación, un esfuerzo fue hecho cuando la Corte empezó a seleccionar sus jueces por entrevistas con una revisión de las calificaciones de los candidatos, pero este procedimiento no está mandado para el resto de los Estados.

Consideramos que el más entusiasta fin que remarca este estudio es el triste comentario hecho por una empresa privada con un gran deseo que todos compartimos: “México es un pueblo de paz. Queremos cuidarlo trabajando acorde a nuestra tradición y modo de vida en el estilo que por muchos años hemos seguido”.