

REINVENTAR EL GOBIERNO: RENOVARSE O MORIR. HACIA UNA GESTIÓN JURÍDICA PÚBLICA EFICIENTE Y TRANSPARENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO*

Imer B. FLORES**

Estoy de acuerdo con él (el juez segundo) en reconocer que el reformar las leyes de procedimiento no servirá de nada si antes no se reforma la mentalidad de los hombres a los cuales está confiada la máquina de la justicia.

Piero CALAMANDREI

SUMARIO: I. *Preámbulo: reinventar el gobierno.* II. *Acceso a la justicia y a la gestión jurídica pública.* III. *Gestión jurídica pública en la Ciudad de México.* IV. *Epílogo: renovarse o morir.*

I. PREÁMBULO: REINVENTAR EL GOBIERNO

Reinventar el gobierno —y su relación con la sociedad civil— es necesario para lograr que las autoridades trabajen en beneficio de los ciudadanos al estar centrados en ellos y orientados hacia sus necesidades, al aumentar la participación de los gobernados en la toma de decisiones, fomentar la

* Versión revisada de la conferencia dictada en el Seminario Internacional de Gestión Jurídica Pública, organizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, los días 1 y 2 de diciembre de 2003 en Santa Fe de Bogotá, Colombia.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. El autor agradece a Juan Luis González Alcántara y Carrancá, Raúl Campos Rábago, Antonio Muñoz Cano Eternod, María Angélica Verduzco, y Rosalía Buenrostro Báez su orientación para preparar la conferencia, y dedicar a Jorge Fernández Ruiz, quien siempre ha insistido en la necesidad de una gestión jurídica pública eficiente, esta versión.

transparencia en el ejercicio de la función pública, incrementar la eficiencia y flexibilidad de los procesos al implementar nuevas metodologías y tecnologías, así como propiciar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

En este orden de ideas, no basta con reformar el Estado, al reinventar el gobierno y sus relaciones con la ciudadanía, sino que además es preciso repensar el derecho, al innovar sus instituciones y procesos, así como renovar sus manifestaciones y prácticas. El notable procesalista italiano Piero Calamandrei —en el primero de los dos diálogos con los que da vida a su celeberrimo libro *De las buenas relaciones entre los jueces y los abogados en el nuevo proceso civil* y más concretamente en la cita que sirve de epígrafe a este documento— reconoce que de nada sirve reformar las leyes si antes no se reforma la mentalidad de los seres humanos a quienes está confiada la maquinaria de la justicia.¹

Lo anterior tiene profundísimas implicaciones para el tema de la gestión jurídica pública. Así que todos los cambios en ésta para poder ser exitosos deben ir acompañados —si no es que antecedidos— por modificaciones en la enseñanza del derecho y por transformaciones en la profesión misma. En este sentido, si bien es cierto que la abogacía es una profesión liberal está claro que hoy en día tiene que ser mucho más que eso. En pocas palabras, en un Estado constitucional y democrático de derecho, el jurista garantista debe desempeñar además un papel con clara conciencia social e inclusive un rol con mayor diligencia tutelar.

Es indudable que la gestión jurídica pública está en proceso de revisión en todo el mundo y su nueva configuración apunta hacia mayores y mejores niveles de: 1) *Información*, al adoptar no sólo los diferentes avances tecnológicos a su sistematización sino también distintas alternativas metodológicas en su análisis e investigación. 2) *Planeación*, al fomentar un modelo centrado en el mediano-largo plazo que sea proactivo y prospectivo, en lugar de uno de corto plazo reactivo y retrospectivo. 3) *Coordinación*, al impulsar un modelo flexible que pueda dar solución a los problemas de una vez por todas, ya sea del centro hacia fuera o de la periferia hacia dentro. 4) *Evaluación*, al promover una constante y permanente apreciación de lo ya realizado y de lo que aún falta por hacer. 5) *Dignificación*, al

¹ Calamandrei, Piero, *De las buenas relaciones entre los jueces y los abogados en el nuevo proceso civil (dos diálogos)*, Buenos Aires, Depalma, 1983, p. 24.

propiciar la revaloración de la noble y loable gestión jurídica realizada por todo funcionario y servidor público en defensa del interés general.

Al igual que en otros países debe realizarse una revisión profunda de la gestión jurídica pública tanto en México como en el Distrito Federal. Aun cuando hay mucho por hacer con relación a la innovación de nuestras instituciones y a la renovación de la cultura, a través de las prácticas mismas, es innegable que en los últimos años hemos avanzado de manera significativa al dar los primeros pasos en la aplicación de los nuevos métodos y técnicas al manejo de la información y a su estudio.

Según un Informe del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, México ocupa el cuarto lugar en el ámbito mundial en cuanto a la calidad de los sitios gubernamentales en Internet, solamente detrás de Estados Unidos, Chile y Canadá, y seguido por otros países de América Latina como Argentina, Brasil, República Dominicana y Nicaragua. En otras palabras, aparece en los primeros lugares de los 173 gobiernos que utilizan la red en sus operaciones diarias, incluidas adaptaciones exitosas de “gobierno electrónico” en áreas como educación y salud, trámites burocráticos, opinión sobre las acciones gubernamentales y políticas públicas, así como rendición de cuentas.

Al respecto, es conveniente enfatizar que la información favorece no sólo la rendición de cuentas al transparentar la gestión jurídica pública sino también la adopción de medidas tendientes a optimizar la misma. Así, con la información en línea, es posible matar dos pájaros de un mismo tiro: transparencia y eficiencia.

De hecho, en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, misma que fue publicada en la *Gaceta Oficial*, el 8 de mayo de 2003 y entró en vigor al día siguiente. A partir de ella todos los órganos de gobierno de la Ciudad de México —ejecutivo, legislativo, judicial y autónomos por ley, así como todo ente público del Distrito Federal que ejerza gasto público— están obligados de manera explícita a “transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública” y de modo implícito a optimizar el uso de los recursos destinados a la gestión pública en general y la jurídica en particular, toda vez que están y estarán permanentemente bajo el escrutinio público.

Sin embargo, no todo ha sido miel sobre hojuelas, todavía falta mucho por hacer en los temas de planeación, coordinación, evaluación y dignificación de la gestión jurídica pública en México, en general, y en la Ciudad de México, en particular. Salvo sus honrosas excepciones los (departamentos) “jurídicos” se caracterizan por ser “corto placistas” que “apagan-incendios” en un lado pero “prenden-fuegos” en otro, al mismo tiempo que fomentan una actitud imprudente e irresponsable porque en lugar de coger al toro por los cuernos lo dejan pasar porque al final de cuentas “el de atrás paga”.

II. ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA GESTIÓN JURÍDICA PÚBLICA

Cabe adelantar que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40 prescribe:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Lo cierto es que en México estamos todavía en el proceso de dejar atrás las tendencias autoritarias y centralistas que han caracterizado al presidencialismo mexicano al transitar hacia la construcción y consolidación de un sistema democrático y federalista donde los gobernados dejemos de ser meros súbditos para convertirnos en verdaderos ciudadanos. La idea es apuntalar la democracia y fortalecer el Estado de derecho, como gobierno de las leyes (*razones*) no de los hombres (*pasioness*),² así como una de las piezas claves del engranaje: el acceso a la justicia.³

Como en este apartado pretendemos correlacionar el acceso a la justicia con la gestión jurídica pública es menester formular un par de comenta-

² Cfr. Aristóteles, *Política*, trad. Carlos Gracia Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Barcelona, Altaya, 1993, Libro III, Capítulo XVI, 1287a, p. 142: “Por tanto, el que defiende el gobierno de la ley parece defender el gobierno exclusivo de la divinidad y la inteligencia, mientras que el que apoya el gobierno de un hombre, añade también un factor animal. Pues la pasión es eso y el impulso desvía a los gobernantes y aun a los hombres mejores. Por ello la ley es razón sin apetito”.

³ Cfr. Flores, Imer B., “Assessing Democracy and Rule of Law: Access to Justice”, en Aleksander Peczenik (ed.), *Proceedings of the 21st IVR World Congress. Part I: Justice*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2004, pp. 146-154.

rios. Aun cuando el “acceso a la justicia” se ha equiparado impropia-mente (*sentido débil*) como un acceso ‘formal’ a la justicia y/o un acceso a la justicia ‘formal’ debe ser identificado propiamente (*sentido fuerte*) como un acceso ‘sustantivo’ a la justicia y/o como un acceso a la justicia ‘sustantiva’. De igual forma, aunque “el acceso a la justicia” se ha caracterizado de manera excluyente (*sentido débil*) como un acceso a los órganos jurisdiccionales cuyo objeto es adjudicar derechos y obligaciones debe ser considerado de modo incluyente (*sentido fuerte*) como un acceso a cualquier órgano jurisdiccional o no-jurisdiccional que tiene como objetivo administrar justicia.

Al optar por los dos sentidos fuertes, la pregunta sería ¿cómo reinventar el gobierno para que éste pueda garantizar no sólo el acceso ‘sustantivo’ a la justicia ‘sustantiva’ en México sino también un acceso a la justicia tanto de los órganos jurisdiccionales como de los no-jurisdiccionales en los Estados Unidos Mexicanos, en general, y en la Ciudad de México, en particular?

En este orden de ideas, está fuera de toda discusión que el acceso a la justicia debe ser *efectivo* y *universal*, tal y como lo consagra el artículo 17 de la Constitución:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...

Así, el acceso a la justicia no es solamente un derecho humano consagrado como garantía constitucional para *toda* persona (universal) a una justicia *pronta, completa e imparcial* (efectiva) para proteger sus derechos, sino que además ofrece uno de los mejores criterios para apreciar el grado de compromiso que hay en una sociedad con la democracia y el Estado de derecho.

No obstante hay infinidad de barreras que, como lo ha señalado Juan Luis González Alcántara y Carrancá —otro magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal—, impiden el acceso efectivo y universal a la justicia.⁴ Entre éstas están: 1) el excesivo formalismo jurídico característico de nuestros países que insiste en el divorcio

⁴ González Alcántara y Carrancá, Juan Luis, “Acceso a la justicia” (conferencia impartida en la “Segunda Feria del Libro Jurídico”, México, Palacio de Justicia Federal, octubre, 2003).

entre el mundo normativo y el fáctico, basta con garantizar tanto el acceso a una justicia formal o procedimental en lugar de a una material o sustantiva como el acceso formal a la justicia en vez de uno real, al olvidar en uno y otro caso que “Donde no hay recurso, no hay derecho” (*Where there is no remedy, there is no right*);⁵ 2) la exorbitante desigualdad económica entre los justiciables, es decir entre una de las partes llamada ‘opulento’ y otra ‘paupérrimo’,⁶ al final del día es mucho mejor ser rico y culpable que pobre e inocente, sin olvidar que las clases marginadas ni siquiera conocen sus derechos, y si los conocen no pueden defenderlos, y en caso de poder defenderlos e inclusive ganar al no poder ejecutar la sentencia o hacerlos valer en la práctica la victoria no es mas que pírrica: “Aquellos que ganan en la corte pueden perder en la vida” (*Those who win in court may still lose in life*);⁷ 3) la extraordinaria ausencia de información sobre la materia; 4) la extrema carencia de compromiso social de los abogados; y 5) la extremosa falta de confianza en las autoridades e instituciones jurídicas.

Para tratar de superar los obstáculos que hacen nugatorio el derecho de acceso a la justicia debemos atacar la idea perversa de que basta con reformar las leyes para cambiar como por arte de magia la realidad, al construir una cultura de la legalidad, *i.e.* de apego y respeto a la ley, o según Lon L. Fuller a la ‘moralidad interna del derecho’.⁸ Asimismo, debemos combatir la tendencia a reducir la justicia a la que adjudican los jueces en procedimientos jurisdiccionales en los tribunales porque hay toda una gama de justicia alternativa que administran árbitros, conciliadores, mediadores y negociadores en procesos administrativos o no-jurisdiccionales —o al menos no necesariamente jurisdiccionales— fuera de los tribunales e incluso antes, durante y después de un juicio. Aunado a lo anterior, la justicia alternativa tiene la ventaja de sustituir los procedimientos adversariales o conflictivos, en los cuales uno gana lo que el otro pierde y viceversa, por unos no-adversariales o cooperativos, en donde todos ganan; al mismo

⁵ Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, “Acceso a la justicia y Estado democrático. Redistribución y jurisdicción. (Derechos y mecanismo democrático)”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XLV, núms. 203 y 204, septiembre-diciembre de 1995.

⁶ Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, “Rights, Distribution, and Access to Justice”, en Aleksander Peczenik (ed.), *op. cit.*, nota 3, pp. 137-145.

⁷ Cfr. Rhode, Deborah, L., “Access to Justice”, *Fordham Law Review*, vol. 69, 2001, pp. 1786 y 1787.

⁸ Fuller, Lon L., *The Morality of Law*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1969, pp. 33-94.

tiempo que ofrece la posibilidad de que los procedimientos no sean solamente reactivos o retrospectivos sino además proactivos y prospectivos.

La información puede favorecer una mayor eficiencia y transparencia en la gestión jurídica, en general, y en la judicial, en particular. Por ejemplo, es incontrovertible que la sistematización y la investigación de la información, ya sea a partir de las decisiones judiciales en sí o de las estadísticas judiciales —*verbi gratia*: el número de asuntos que se inician en un año; el número de casos resueltos y pendientes de resolver en ese mismo periodo; el porcentaje de conflictos que realmente se resuelven, *i.e.* en los que las partes quedan satisfechas; la duración de cada uno de ellos, los retrasos en su despacho y los cuellos de botella; el número de jueces por cada 100,000 habitantes, entre otras— puede servir no sólo para aumentar el grado de certeza o seguridad jurídica, así como la predictibilidad de lo que harán los tribunales en realidad,⁹ sino también localizar las fallas en los procedimientos que se traducen en sobrecargas de trabajo, rezago judicial y altos costos, así como en la falta de aplicación, cumplimiento u observancia de las resoluciones judiciales.

Todo lo anterior puede facilitar el tomar decisiones para mejorar el acceso a la justicia, al mismo tiempo que es posible dar cuenta a la ciudadanía de la gestión jurídica pública, en general, y del quehacer judicial, en especial. Así, la obligación de difundir y transparentar la información acerca de su desempeño, compromete a la autoridad a mejorar su servicio, ya que cada día que pasa se encuentra aún más bajo el escrutinio público.

En relación con esta idea, es conveniente recordar que para Piero Calamandrei: “Abogacía y magistratura obedecen a la ley de los vasos comunicantes; no se puede rebajar el nivel de la una sin que descienda la otra”. Y, un poco más adelante: “Los defectos de los abogados repercuten sobre los jueces y los defectos de los jueces repercuten sobre los abogados”.¹⁰ En pocas palabras, la calidad de la justicia debe ser una preocupación no sólo de los legisladores y de los juzgadores sino también de todos los operadores jurídicos y sus destinatarios, desde las autoridades hasta los abogados sin olvidar, por supuesto, a toda la ciudadanía.

⁹ Holmes, Oliver Wendell Jr., “The Path of Law”, *Harvard Law Review*, vol. 110, núm. 5, marzo de 1997, p. 994: “The Prophecies of What the Courts will do in Fact, and Nothing More Pretentious, are what I mean by the Law”. Publicación original: *Harvard Law Review*, vol. 10, 1897.

¹⁰ Calamandrei, Piero, *Elogio de los jueces*, México, Cárdenas editor, 1999, pp. 49 y 50.

De esta guisa, si bien es cierto como lo hace ver José de Jesús Gudiño Pelayo —uno de los once ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— que la calidad de la justicia es corresponsabilidad de los jueces, litigantes y partes,¹¹ no menos cierto es que es importantísimo el papel de quienes coadyuvan en el mismo, ya sea el defensor público, el ministerio público, los peritos, y la sociedad misma.

Para comenzar es imperativo crear las condiciones necesarias para que la defensoría pública pueda ofrecer un servicio de excelencia, a pesar de la excesiva carga de trabajo y la mala paga. Claro está que en las condiciones actuales, aumentar el número de defensores públicos y asesores jurídicos no parece ser lo más recomendable. Por ello es preciso vincularlos con las asociaciones y barras de abogados, así como con la academia en busca de nuevas alternativas.

Al respecto, el artículo 20 de la Ley de Defensoría Pública, en vigor desde el 28 de mayo de 1998, a diferencia de la Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, contiene algunos incentivos fiscales al disponer: “Cuando las necesidades del servicio lo requieran y para la eficaz atención de los asuntos de su competencia, el Instituto Federal de la Defensoría Pública podrá contratar los servicios de personas e instituciones de reconocida probidad, capacidad y experiencia...” Más adelante, el citado numeral, en sus fracciones, aclara que los abogados deberán desempeñar funciones de consultoría externa al apoyar a los defensores públicos y asesores jurídicos. Asimismo, prevé que los abogados podrán donar al Instituto sus honorarios que serán deducibles de impuestos.

En resumidas cuentas el acceso a la justicia no es una ocupación exclusiva de los juzgadores sino que además es una preocupación de los legisladores. Por un lado, de éstos en su calidad como anota Clarence Morris de agentes del pueblo, no de sus amos;¹² y, por el otro, de aquéllos en su cualidad como apunta Gustav Radbruch de servidores de la justicia, no de esclavos de la seguridad.¹³ De igual forma, tal y como lo señala Frank I.

¹¹ José de Jesús Gudiño Pelayo, “La calidad en la justicia. Corresponsabilidad de jueces, litigantes y partes”, en varios autores, *Memoria del XII Congreso Mundial de Derecho Procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 (en prensa).

¹² Clarence Morris, “Ley, justicia y las aspiraciones del pueblo”, en Saturnino Agüero Aguirre y Juan Luis González Alcántara y Carrancá (comps.), *Lecturas de filosofía del derecho*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, p. 155.

¹³ Radbruch, Gustav, *Introducción a la filosofía del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 123 y 124.

Michelman el acceso a la justicia fomenta en el ciudadano el autorrespeto, así como el sentimiento de que su voluntad cuenta a la hora de tomar decisiones colectivas y que tiene un derecho para tener acceso a la jurisdicción del Estado para defender sus demás derechos.¹⁴

III. GESTIÓN JURÍDICA PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Antes de analizar el estado que guarda la gestión jurídica en la Ciudad de México, cabe destacar que México, a pesar de la fuerte tendencia hacia el centralismo, es un Estado federal con poco más de 100 millones de habitantes y que una quinta parte de ellos viven en el Distrito Federal y en el área metropolitana también conocida como conurbada.

Por otra parte, conviene recordar que, en los albores de la República, el 18 de noviembre de 1824 se determinó que el territorio de la Ciudad de México serviría de sede al Distrito Federal y, en consecuencia, de asiento de los poderes federales. Sin embargo, no fue sino hasta ciento setenta años después, con la reforma constitucional y la expedición del “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, publicados ambos en el *Diario Oficial de la Federación*, los días 25 de octubre de 1993 y 26 de julio de 1994, respectivamente, que la Ciudad de México es elevada a rango constitucional al contar ya con un gobierno propio, aunque todavía de “segunda” al estar muy por debajo en sus atribuciones respecto de las demás entidades federativas.

Así, la Constitución en su artículo 43 decreta que el Distrito Federal es parte integrante de la federación y en el numeral 44 dispone: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”. Por su parte, el artículo 2o. del Estatuto, después de reproducir el texto constitucional citado, define:

El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

¹⁴ Michelman, Frank I., “The Supreme Court and Litigation Access Fees: The Right to Protect One’s Rights, Part I”, *Duke Law Journal*, 1973, p. 1172.

Por su naturaleza tanto como capital del país como sede de los poderes de la federación y de una entidad federativa resulta que como lo establece el artículo 7o. del mismo Estatuto:

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

La distribución de atribuciones entre los poderes federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.

Con relación a las atribuciones de los poderes de la Unión para el gobierno del Distrito Federal, éstas están incluidas en el Título Tercero del propio Estatuto: Capítulo Primero “Del Congreso de la Unión”; Capítulo Segundo “De la Suprema Corte de Justicia de la Nación”; y Capítulo Tercero “Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículos 24-28, 29-31 y 32-35, respectivamente).

Entre las atribuciones del Congreso descuelga: “Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal” (artículo 24, fracción I); entre las de la Suprema Corte despunta: “conocer de las controversias [constitucionales] a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos” (artículo 29); y entre las del presidente destaca “Proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato” (artículo 32, fracción I).

Tal y como lo estipula el artículo 8o. del Estatuto: “Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son: I. *La Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. II. *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal*, y III. *El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*”.

Así, las bases de organización y facultades de estos órganos están contenidas en el Título Cuarto del Estatuto, y en sendos capítulos (artículos 36-51, 52-75, y 76-85, respectivamente). De esta manera, le compete a la Asamblea Legislativa: “La función legislativa del Distrito Federal”; al jefe de gobierno le corresponde: “el órgano ejecutivo de carácter local y

la administración pública en la entidad”, así como un sin fin de facultades y obligaciones listadas en el Estatuto; y al Tribunal, conjuntamente con el Consejo de la Judicatura, así como con los jueces y demás órganos que su ley orgánica señale “La función judicial del fuero común en el Distrito Federal”.

Por su parte, el Título Quinto establece las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos. Entre ellas sobresale el Capítulo Segundo “De las demarcaciones territoriales y de los órganos político-administrativos”, el cual señala “La administración pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial” mismas que “se denominarán genéricamente *Delegaciones*”. (artículo 104) Así, en el Distrito Federal además del gobierno de la Ciudad, hay un total de 16 delegaciones —equivalentes a alcaldías o municipios— y cada una de ellas cuenta con su propio departamento jurídico.

El Título Sexto establece que las autoridades electorales locales serán dos: el *Instituto Electoral del Distrito Federal* y el *Tribunal Electoral del Distrito Federal*. Al primero, en calidad de organismo público autónomo, le compete “La organización de las elecciones locales” (artículo 123); y al segundo le corresponde ser un “órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia” (artículo 128).

Ahora bien, al interior del Distrito Federal hay otras autoridades u órganos locales que se deben mencionar para tener presentes en nuestro análisis:

- *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, responsable de velar por el respeto de los derechos humanos en la capital (artículo 42).
- *Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal*, cuya función es impartir la justicia laboral en el ámbito local (artículo 14).
- *Ministerio Público del Distrito Federal*, presidido por un Procurador General de Justicia, a quien corresponde perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, representar los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública (artículo 10).

- *Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, cuyo objeto es dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública del Distrito Federal (artículo 9).

Tocante al caso del Ministerio Público y del Procurador General de Justicia en el Distrito Federal es preciso resaltar que aun cuando le corresponde “representar los intereses de la sociedad” y “promover una pronta, completa y debida impartición de justicia” en realidad se encarga casi exclusivamente de funciones acusatorias y fiscalizadoras al “perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal”.

Una vez cerrada la digresión sobre la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, podemos proseguir con el análisis de las perspectivas en la gestión jurídica pública en la Ciudad de México. Sólo vamos a enfatizar los casos del jefe de gobierno del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

1. *Jefe de Gobierno del Distrito Federal*

Si bien en el caso de la oficina del jefe de gobierno del Distrito Federal hay varios logros en la sistematización de la información e inclusive en la tramitación burocrática a través del “gobierno electrónico” vía Internet, con la consiguiente reducción de tiempos y costos, todavía falta mucho por hacer en lo que sería la gestión jurídica proactiva o prospectiva y lo que se hace en la reactiva o retrospectiva ha dejado mucho que desear.

Ciertamente la cantidad de asuntos en que el gobierno de la Ciudad de México es parte, ya sea como actor o demandado, ha mermado no sólo su capacidad de respuesta sino también la calidad de la misma, tal como lo evidencian los juicios perdidos en los últimos años. Resulta que para el gobierno capitalino nueve de cada diez juicios de amparo en los que es parte y casi el cien por ciento de las controversias constitucionales en las que ha participado le resultan favorables. Sin embargo, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pierde prácticamente la totalidad de los juicios que enfrenta. Durante los seis años que van de 1997 a 2002, de un total de 48,870 juicios perdió 46,565, *i. e.* el 95%, y en el año de 2000 llegó a perder el 99% de los mismos.

<i>Año</i>	<i>Cantidad de juicios</i>	<i>Porcentaje de perdidos</i>
1997	3,956	93%
1998	8,750	98%
1999	5,029	96%
2000	11,834	99%
2001	10,877	89%
2002	8,424	96%

Consideramos oportuno adelantar varias posibles explicaciones de lo sucedido. De un lado, la cantidad de juicios —en los que el gobierno del Distrito Federal (GDF) es parte— ha crecido considerablemente de 3,956 en 1997 a 11,834 en 2000, lo cual representa un aumento de casi el triple, y a 8,424 en 2002, lo cual resulta ser un incremento de poco más del doble; en cambio, del otro, el presupuesto destinado para atender estos juicios si bien no se ha reducido en términos absolutos en los últimos años al mantenerse alrededor de los 5 millones de pesos, sí ha decrecido en términos relativos. En resumidas cuentas, con más o menos el mismo presupuesto, el GDF tiene que enfrentar el doble o el triple de juicios, con lo cual la probabilidad de perder los mismos también se ha incrementado.

Ahora bien, en uno de los casos más paradigmáticos, el GDF debía pagar una indemnización de \$1,810,000,000.00 (un mil ochocientos diez millones de pesos) por la expropiación del predio conocido como Paraje San Juan, alrededor de ciento sesenta millones de dólares. Lo interesante de este caso emblemático es que no fue sino hasta que la sentencia aparentemente quedó firme que los altos funcionarios del gobierno capitalino se percataron de una serie de irregularidades que presenta el expediente y que hubieran sido fáciles de desvirtuar de haber sido detectados en su oportunidad.

Sin entrar a los dimes y diretes propios de un caso plagado de irregularidades e independientemente de cuál sea el fin de la novela, lo que queremos destacar para efectos de este artículo es que por descuidos, errores, omisiones e impericias de las autoridades y de los departamentos jurídicos, los ciudadanos resultan ser los paganos.

Está claro que cuando la defensa jurídica ha sido opaca y muy deficiente es necesario innovar en la búsqueda de nuevos modelos de gestión jurí-

dica pública que sean transparentes y a la vez más eficientes. Sobre todo cuando hay otras bombas de tiempo a punto de estallar. El problema se ha agravado, a partir de 1997, porque el partido en el gobierno de la Ciudad de México no coincide necesariamente con el de las delegaciones. Así que el GDF tiene su propia consejería jurídica y cada delegación su propio departamento jurídico sin que haya coordinación entre ambos. Aunado a lo anterior el número de juicios es creciente en tanto que el presupuesto destinado para atender los mismos es decreciente, al menos en términos relativos.

Al GDF le queda adoptar algunas de las estrategias que en el pasado le dieron resultados: a mediados de la década de 1980, cuando la Ciudad de México fue víctima de los sismos de 1985, se contrataron los servicios profesionales de varios despachos para poder atender la sobrecarga de trabajo; o bien, a finales de la década de 1980 y a principios de la de 1990, cuando para dar respuesta efectiva al número de litigios, se crearon oficinas jurídicas en cada una de las delegaciones, pero bajo una coordinación central.

En principio, la idea de contratar de manera temporal servicios profesionales externos y la de crear de modo permanente una “superoficina” jurídica interna no suenan mal de entrada, pero sí tienen el inconveniente de requerir en uno y otro caso de un incremento en el presupuesto con el cual poder hacer frente a los juicios en un futuro. Por lo tanto, lo recomendable es instrumentar algún tipo de incentivo fiscal, como en el caso de la Defensoría Pública Federal, para contar con los servicios profesionales de despachos sin tener que aumentar el presupuesto al mismo tiempo que se destinan los recursos disponibles hoy en día para estructurar una oficina jurídica central, capaz de coordinar esfuerzos con cada una de las delegaciones.

2. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

En el caso del Tribunal Superior se puede hablar de algunos avances en la sistematización e interpretación, a través del análisis e investigación de la información disponible, a partir del “Proyecto Ejecutivo Integral para el Desarrollo de la Infraestructura Tecnológica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal” y de los esfuerzos realizados, por medio del Instituto de Estudios Judiciales, en lo concerniente a la educación judicial, así como a la producción editorial, realizada en y por el propio Tribunal.

De alguna forma también se procedió a erradicar ciertas prácticas que si bien no eran corruptas en sí mismas, sí daban de que hablar. Por ejemplo, ante la falta de una oficina de turnos, el Ministerio Público estaba ante la posibilidad fáctica de seleccionar al juez que habría de conocer el expediente del asunto que él había integrado. La mera sospecha de corrupción o parcialidad era una razón suficiente, para discutir la posibilidad de reinstaurar la Dirección de Turno de Consignaciones Penales, razón por la cual se modificó la Ley Orgánica del Tribunal, a finales del año 2000.

Asimismo, al interior del Tribunal destacan las labores realizadas en el Centro de Convivencia Familiar Supervisada y en el Centro de Justicia Alternativa, inaugurado el año pasado.

Si bien uno de cada cinco mexicanos habita en la Ciudad de México y en el Área Metropolitana, a la hora de hablar de los divorcios resulta que casi dos de cada cinco se tramitan ante el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Si tomamos en consideración que entre 2000 y 2003 el promedio anual a nivel nacional de divorcios era de 52,000, el TSJDF por sí solo resolvió el 38% (19,781) en tanto que todas las demás instancias a nivel nacional el 62% (32,219).

Los datos anteriores evidencian no sólo la sobrecarga de trabajo que tiene el TSJDF respecto a sus similares sino también la dimensión de los problemas que tiene que enfrentar, toda vez que aparejada a la resolución del divorcio, el Tribunal tiene que resolver cuestiones muy delicadas relativas a la patria potestad, la guarda y custodia de los menores, así como el régimen de convivencias.

A guisa de ejemplo, aun cuando los jueces decretaban un régimen de convivencias, éste quedaba por lo general en letra muerta, ante la imposibilidad de forzar a las partes a cumplirlo y las inconveniencias que generaba. No es difícil imaginar que uno de los padres no quisiera entregar al menor para la convivencia con el otro, por el temor de que éste nunca lo regresara. Aunque la desconfianza podría estar fundada, ello no justifica el denegar justicia a quien tiene un derecho legítimo a convivir con sus descendientes.

Una vez detectado el problema, el Tribunal determinó la conveniencia de repensar el régimen de convivencias y para ello procedió a crear un Centro de Convivencia Familiar Supervisada, donde se pudieran realizar las mismas sin este peligro latente. Así, entre diciembre de 1999 y septiembre de 2000, *i.e.* los diez meses previos a la creación del Centro en octubre de 2000, se programaron tan sólo 192 convivencias con el padre o

la madre —o algún otro ascendiente— que no tiene la guarda y custodia de los menores, al grado tal que en el mes de julio no se programó ni una sola convivencia. En cambio, en los tres primeros meses a partir de su creación, es decir de octubre a diciembre de 2000, las convivencias ascendieron a 245; desde aquel entonces se incrementaron de manera ascendente y constante hasta alcanzar 1,147 en noviembre de 2001 y 2,307 en octubre de ese mismo año.

Es preciso aclarar que una cosa son las convivencias programadas y otra las efectivamente realizadas. Aunque la tendencia también fue ascendente, solamente una de cada tres convivencias programadas fue realizada a un año de funcionar dicho centro: de las 960 programadas en octubre de 2001, 319 fueron realizadas. De hecho en los tres primeros años la proporción fluctúa de una convivencia realizada por cada 2.5 a 3.5 programadas.

El éxito del Centro es evidente, no sólo porque allí mismo se realizan las convivencias de infinidad de personas que de otra forma no sería posible programar, sino también porque abarcan todo el espectro socioeconómico. Ahí conviven, con su descendencia, desde el bolero hasta el ex presidente. Aunado a lo anterior, habría que evidenciar que fuera del Centro de Convivencias solamente el 9% de los menores se reúnen con el padre o madre —o algún otro ascendiente— que no tiene la guarda y custodia.

Si bien la capacidad instalada del Centro tiene infraestructura para realizar 432 convivencias por mes, desde junio de 2002, cuando se realizaron 553, a octubre de 2003, cuando se realizaron 699, ha habido siempre un sobrecupo, mismo que alcanzó su pico más alto en agosto de ese mismo año con 780 convivencias realizadas.

Además de que las convivencias se realicen en el Centro, éste también ha funcionado como sede para las entregas de menores de uno de sus padres al otro y viceversa, con el objeto de que la convivencia se realice fuera del recinto pero con el conocimiento del Centro y la posibilidad de responder inmediatamente en caso de que los menores no sean entregados de vuelta el día y la hora pactados. En los tres primeros años solamente hubo dos casos en los cuales no regresaron al menor.

Así, en promedio una de cada cuatro entregas programadas es realizada, pero el incremento en las entregas de menor programadas y las realizadas ha sido muy significativo, desde diciembre de 2000, cuando se programaron 16 y se realizaron 4, hasta septiembre de 2003, cuando fueron realizadas 282 de las 814 programadas.

Con relación al futuro de este Centro, la idea con la cual se fundó este programa piloto era crear las sinergias que llevaran a establecer centros similares, ya sean regionales y de preferencia en cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal, pero en uno y otro caso bajo la supervisión del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de su Consejo de la Judicatura.

De igual forma, con la idea de hacer más eficiente la impartición de justicia el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal adoptó en su sesión ordinaria del 27 de agosto del año pasado el Acuerdo General 19-47/2003 para aprobar el establecimiento de un programa de soluciones alternativas de controversias administrado por el propio Consejo y desarrollado a través del Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El acuerdo fue publicado el 2 de septiembre de 2003 en el *Boletín Judicial*, órgano de dicho Tribunal, bajo el título de Reglas de Operación del Centro de Justicia Alternativa.

Los centros o programas de solución alternativa de controversias se han convertido en toda una realidad que ha permitido desahogar la excesiva demanda de asuntos que tienen que atender los jueces en los tribunales, a partir de la incorporación de otros métodos o procedimientos no-adversariales y cooperativos, proactivos y prospectivos, por vías tanto jurisdiccionales como no-jurisdiccionales o administrativos, tales como el arbitraje, la conciliación, la mediación, y la negociación.

En este orden de ideas, el artículo 5o. de las Reglas de Operación del Centro precisa que éste tiene por objeto:

- I. El desarrollo y la administración de un sistema de métodos alternos de solución de conflictos... que iniciará con la mediación familiar.
- II. La prestación de servicios gratuitos de información, orientación y asesoría jurídica, psicológica, social, así como en general, sobre los métodos alternativos de solución de controversias y sobre la mediación en especial, a las personas que lo soliciten.
- III. El registro y monitoreo de los mediadores encargados de conducir los procesos alternativos de justicia.
- IV. La difusión y la divulgación permanente de los métodos alternos de solución de conflictos en general y sobre la mediación en especial.
- V. El intercambio permanente con instituciones públicas y privadas nacionales y extranjeras que contribuyan a fortalecer sus funciones y ampliar sus metas.

- VI. La determinación y control, a través de un sistema de calidad, de los diversos procesos del Centro en todos sus niveles, dentro de patrones de eficiencia que los mantenga bajos en la inversión de tiempo y recursos.

Si bien el objetivo del Centro de Justicia Alternativa es el establecimiento de un programa de métodos alternos para la solución de controversias en general y la mediación en especial, entendida ésta como un método “autónomo y alternativo a las vías de jurisdicción ordinaria, y que se concibe como un servicio de justicia de naturaleza administrativa” (artículo 7), el Centro comenzó sus funciones en septiembre de 2003 con la mediación familiar.

Ésta se ha caracterizado por ser un proceso voluntario mediante el cual, las personas, cuando tienen un problema familiar, pueden negociar y encontrar una solución pacífica, amigable y satisfactoria mediante una buena comunicación. Lo que se ofrece es una forma diferente de solucionar problemas familiares por uno mismo, sin tener que ser resueltos en un juicio por una autoridad jurisdiccional, con la ayuda de un mediador, quien se encarga de facilitar la comunicación y la negociación entre los interesados. A escasos dos meses de operaciones el Centro daba seguimiento a alrededor de treinta asuntos y había facilitado con la mediación que dos asuntos fueran resueltos por las propias partes involucradas, al llegar a un convenio que satisfacía a ambas.

En otro tema, el Tribunal, por medio de su oficina de proyectos especiales, realizó una serie de estudios para implementar un proyecto para rescatar la figura de la conciliación de los niveles de inoperatividad e ineficacia en que se encuentra inmersa hoy en día. El problema es evidente, ante la excesiva carga de trabajo la fase conciliatoria en el proceso es letra muerta y fuera de éste no es ni siquiera una alternativa. Baste imaginar al juez que tiene que atender una docena de asuntos en una mañana, a los que no puede dedicar más de veinte minutos o media hora, seguramente llegará ante las partes, les preguntará si tienen la intención de conciliar sus intereses o no, y él mismo antes de perder una o dos horas sin que en la mayoría o casi totalidad de los casos lleguen a conciliarse, dará por cerrada la etapa de conciliación y asentará que las partes no han llegado a ningún acuerdo, lo cual ya le habrá consumido el tiempo de que disponía, para poder proceder a analizar el siguiente asunto.

De igual forma, una vez que la práctica de la mediación es ya una realidad en México y el interés por rescatar las demás figuras de justicia alter-

nativa, como lo son el arbitraje, la conciliación y la negociación, va *in crescendo*. De hecho, se ha incorporado como materia en los planes y programas de estudio de la carrera de licenciado en derecho e inclusive la Universidad Autónoma de Nuevo León ofrece ya una maestría en métodos alternos de solución de controversias.

Las posibilidades para aplicar estos métodos alternativos son vastísimas. Por ejemplo, en el caso de la mediación, se analiza su eventual implementación en grupos que por la naturaleza de su relación seguramente seguirán en contacto como en el caso de la mediación comercial, mediación educativa, y mediación vecinal. Al respecto, consideramos más que oportuno resaltar que en el estado de Nuevo León en el municipio de San Pedro Garza García, se inauguró en 1999 el primer Centro de Mediación Municipal, con gran aceptación por parte de su comunidad y con grandes expectativas se crearon otros centros en la ciudad de Monterrey, capital del estado, y en el municipio de Guadalupe. Las estadísticas son muy reveladoras y alentadoras, ya que alrededor del 85% de los casos sometidos a mediación en estos centros terminan con un acuerdo firmado que satisface a ambas partes.

En el caso de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León, bajo la premisa de que más de la mitad de las denuncias que se presentan ante el Ministerio Público podrían ser sometidas y solucionadas con la mediación o la conciliación, destacan un par de programas alternativos: de un lado, la transformación de los módulos de orientación social en módulos de mediación y orientación social, los cuales están integrados por un abogado, un psicólogo y un trabajador social; y, del otro, la creación de agencias del Ministerio Público conciliador especializadas en faltas administrativas a los reglamentos de policía y buen gobierno, como lo son los asuntos viales, delitos menores e incluso menores infractores. Aunado a lo anterior se estudia la conveniencia de poner en marcha un Programa de Reconciliación entre Víctima y Ofensor (Previo). Como es de todos conocido, el sistema penal opera bajo la premisa de rehabilitar pero en la realidad se caracteriza exclusivamente por ser punitivo, con lo cual no solamente imposibilita la rehabilitación sino que además no propicia la reparación del daño o la restitución de las cosas ni mucho menos la reconciliación entre víctima y ofensor.

IV. EPÍLOGO: RENOVARSE O MORIR

La tercera ola democratizadora y la reforma del Estado en América Latina han evidenciado que mientras las demandas legítimas de la sociedad

han aumentado, la capacidad y la calidad de respuesta por parte del gobierno han disminuido. A tal grado que por doquier decimos que el gobierno está ante la disyuntiva de renovarse o morir. Con los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta hoy le será imposible dar respuesta mañana a las necesidades siempre crecientes de la sociedad, sobre todo si no implementamos algunas alternativas que permitan agilizar y flexibilizar la gestión jurídica pública para que sea eficiente y transparente. No basta con reinventar el gobierno y la gestión jurídica pública sino que además es menester repensar el derecho en sí, su enseñanza y la profesión misma, al liberarlas de las cadenas del excesivo formalismo.