

PRÓLOGO

Es claro que la administración de justicia es una parte fundamental del sistema jurídico. A través de ella se va a intentar dar solución a los conflictos de relevancia jurídica, mediante la interpretación y aplicación de los criterios y las pautas contenidos en las leyes y demás disposiciones generales. A fin de cuentas, lo que va a interesar a las partes en conflicto no es el significado más o menos general, más o menos abstracto, de la ley, sino el sentido concreto de la sentencia, del acto específico por medio del cual la administración de justicia dispone la solución del litigio. En último análisis, el significado, el alcance y aun la validez de los actos tanto legislativos como administrativos suelen estar sometidos a la decisión de los órganos de la administración de justicia, a través de los sistemas de revisión judicial, de justicia constitucional y de justicia administrativa. Es, pues, por medio de la actividad de aquélla como se expresa el concreto y efectivo modo de operar del sistema jurídico.

Los temas y problemas de la administración de justicia pueden ser abordados desde muy diversas perspectivas y con distintas técnicas de investigación. Como es lógico suponer, la perspectiva más recurrida entre nosotros ha sido la jurídica. La mayor parte de nuestros estudios sobre este tema se han orientado fundamentalmente al análisis y la crítica de las leyes orgánicas de los tribunales, sobre todo en aspectos tales como la integración y la competencia de aquéllos; los sistemas de designación de los jueces y magistrados, su estabilidad y retiro del cargo; la coherencia o incoherencia de las normas orgánicas, tanto entre ellas mismas como con relación a otras disposiciones jurídicas, en especial con la Constitución; su comparación con las legislaciones de otros países, etcétera. Es evidente que esta clase de estudios son indispensables para poder conocer uno de los aspectos fundamentales de la administración de justicia, como lo es el normativo; pero también es evidente que estos estudios actualmente resultan insuficientes para poder entender cabalmente la administración de justicia, en sus complejas relaciones con los sistemas político, económico y social, y en su propia estructura real y su funcionamiento.

Por eso es necesario recurrir también a las perspectivas que nos ofrecen las otras ciencias sociales. De este modo, por ejemplo, la perspectiva histórica nos permite conocer la evolución de las instituciones judiciales, para poder comprender su estado actual. Se trata de conocer cómo han funcionado dichas instituciones no para satisfacer solamente un propósito de erudición, sino, sobre todo, para poder comprender cómo y por qué funcionan ahora. No está por demás advertir que la historia de las instituciones, en todo caso, no es sólo la de las normas que las han

regulado; el conocimiento de su historia, además del estudio de estas normas, requiere la investigación de su funcionamiento efectivo y del contexto social dentro del cual se desarrollaron. Es, como puede observarse, una perspectiva muy rica, que lamentablemente ha sido muy poco utilizada.¹

Por otro lado, el tema de la administración de justicia también puede ser considerado desde el punto de vista de las ciencias de la economía y de la administración. Desde esta perspectiva, que no parece haber sido contemplada hasta ahora en México, se podría investigar el costo efectivo del aparato judicial, considerando tanto el gasto público formal como las erogaciones privadas —legítimas e ilegítimas— que su funcionamiento origina; el costo real que representa para los justiciables el acudir ante los órganos de la jurisdicción, así como su proporción con los beneficios que efectivamente puede obtener de éstos; las consecuencias económicas que produce la actividad o inactividad de los tribunales; el grado de idoneidad y de actualización —o de ineptitud y retraso— de sus sistemas, organización administrativa, etcétera.²

También la ciencia política ofrece un marco interesante para el estudio de la administración de justicia. Superado ya el viejo prejuicio de considerar a la administración de justicia como un sistema enteramente ajeno a la actividad y a las instituciones políticas —la imposible “neutralidad política” de los tribunales—, es necesario ahora deslindar y precisar las relaciones que inevitablemente se dan entre aquéllas y éstos. Reconocer la existencia de estas relaciones no significa aceptar, en un plano valorativo, la sumisión de los tribunales a las orientaciones o directrices de la persona o las personas que dirijan los órganos legislativo y eje-

¹ En este sentido, se puede citar la antología recientemente editada por José Luis Soberanes Fernández, *Los tribunales en la Nueva España*, México, UNAM, 1981; asimismo, Arrieta Silva, Enrique, “Breves consideraciones sobre la organización judicial mexicana durante la época de la colonia”, en *Revista de la Escuela de Derecho de Durango*, núm. 2, julio-diciembre de 1975, pp. 53-100; Flores García, Fernando, “La administración de Justicia en México en la época precolonial”, en *Boletín del Instituto Mexicano de Derecho Comparado*, año ix, núm. 27, septiembre-diciembre de 1956; “La administración de justicia en los pueblos aborígenes del Anáhuac”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 57, enero-marzo de 1965 y “Algunos aspectos de la organización judicial azteca”, en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 33-40; Lira, Andrés, “El contencioso administrativo y el poder judicial en México a mediados del siglo xix; notas sobre la obra de Teodosio Lares”, en *Memoria... cit.*, pp. 621-634; MacLachlan, Colin M., *La justicia criminal del siglo xviii en México; un estudio sobre el Tribunal de la Acordada*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976, y Ramos Pérez, Demetrio, “El Tribunal de la Acordada en las Cortes de Cádiz y su posible duplicación” en *Memoria... cit.*, pp. 455-480.

² Cfr. Treves, Renato, *El juez y la sociedad; una investigación sociológica sobre la administración de justicia en Italia*, trad. de Francisco J. Laporta y Ángel Zaragoza, Madrid, Edicusa, 1974, especialmente pp. 65-73; Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *Access to justice*, vol. 1, libros 1 y 2, Milán, Giuffrè/Alphenandenrijn, Sijthoff and Noordhoff, 1978. La versión española de nuestro informe sobre México puede verse en *Anuario Jurídico m-iv/1976-1977*, México, UNAM, 1977, pp. 171-227, y en nuestros *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, pp. 67-125.

cutivo. No se trata de asumir una actitud valorativa frente a situaciones que pueden ser de dependencia o también de independencia, y que, en último análisis, derivan de las modalidades que adopten las relaciones estructurales entre los diversos órganos del poder. Se trata de reconocer e identificar, en un plano no de valoración sino de constatación, dichas relaciones, teniendo en cuenta que objetivamente los tribunales forman parte de la estructura del poder del Estado; pero no sólo de que se ubican dentro de tal estructura, sino que, además, ellos mismos tienen su propia política, la cual puede ser o no más o menos autónoma respecto de la de los demás órganos del poder. La pretendida "neutralidad" o "ajeneidad" de los tribunales con relación a la actividad política, no es sino una fórmula —cada vez menos efectiva— para tratar de ocultar o de disimular su propia política. Ésta se expresa, por un lado, en la naturaleza de sus relaciones con los demás órganos del poder y, por el otro, en los criterios fundamentales —conservadores o reformistas, autoritarios o liberales, etcétera— que orientan su labor de interpretación y aplicación de la legislación vigente. Tales criterios se pueden detectar, con mayor facilidad, en la jurisprudencia de los tribunales o cortes constitucionales, pero también se manifiestan en las sentencias de los demás tribunales.³ En México, la jurisprudencia de los tribunales federales podría constituir un vasto material para el análisis documental de la ciencia política.

Además de estas ciencias sociales, también la criminología suele considerar a la administración de justicia —y en especial, la penal—, en el estudio de la reacción social contra el crimen, particularmente como órgano que expresa oficialmente dicha reacción. De esta manera, a la criminología —y particularmente a la nueva criminología o criminología crítica— le interesa determinar la naturaleza y, sobre todo, la función real que dicha reacción tiene sobre la criminalidad. Es lógico pensar que cuando los tribunales funcionan con honestidad y prontitud, cons-

³ Cfr., Treves *op. cit.* en la nota anterior, pp. 103-114; del mismo autor, *Introduzione alla sociologia del diritto* (segunda edición revisada y ampliada), Turín, Giulio Einaudi Editore, 1980, pp. 255-256; Capurso, Marcello, *I giudici della Repubblica*, Milán, Edizione di Comunita, 1977; Ovalle Favela, José, "Sistemas jurídicos y políticos, proceso y sociedad", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 33, septiembre-diciembre de 1978, pp. 331-369, y en los *Estudios* citados en la nota anterior, pp. 127-162; Pepino, Livio, "Assetto istituzionale della magistratura e condizionamenti del potere politico", en *L'amministrazione della giustizia in Italia*, Milán, Gabriele Mazzotta Editore, 1974, pp. 29-43; Pizzorusso, Alessandro, *L'ordinamento giudiziario*, Bolonia, Il Mulino, 1974, especialmente el capítulo III, "La rilevanza 'política' dell'attività giurisdizionale"; del mismo autor, "Indirizzi politici della magistratura", en *La riforma dell'ordinamento giudiziario e i problemi della giustizia; atti del convegno del Centro di Studi e iniziative per la riforma dello Stato*, vol. I, Roma, 1976, pp. 350 y ss.; Schubert, Glendon, "Ideologies and attitudes, academic and judicial", en *The Journal of Politics*, Gainesville, Florida, vol. 29, núm. 1, febrero de 1967, pp. 3-40; "Academic ideologie and the study of adjudication", en *The American Political Science*, New York, vol. LXI, núm. 1, marzo de 1967, pp. 106-129; y "La creación política judicial", publicado en la compilación de Aubert, Vilhem, *Sociologia del derecho*, trad. de Julio Valerio Roberts, Caracas, Ed. Tiempo Nuevo, 1971, pp. 221-234.

tituyen un factor importante en la lucha contra el crimen, al evitar, en buena medida, la impunidad y al coadyuvar a la prevención individual y general del delito. Pero cuando, al contrario, actúan con deshonestidad y lentitud, no sólo no impiden la impunidad ni previenen el crimen, sino que devienen en un factor criminógeno más, que se añade a los ya existentes.⁴

Pero seguramente la ciencia social que brinda mayores posibilidades de análisis de la administración de justicia es la sociología, particularmente a través de su disciplina especial —relativamente nueva—, la sociología del derecho. No es un hecho casual que las más numerosas e importantes investigaciones empíricas de la sociología del derecho hayan recaído, hasta ahora, en algunos problemas de la administración de justicia; éste ha sido el campo de investigación más propicio y más adecuado —por su carácter específico y fundamental en el funcionamiento del sistema jurídico— para el surgimiento y desarrollo de esta disciplina. Entre otros temas, las investigaciones sociológicas han analizado los de la extracción social de los magistrados y jueces; su ideología profesional y su ideología político-social; su actitud y su comportamiento con relación a determinados valores, tales como la honradez, la responsabilidad, etcétera; las actitudes del público hacia la justicia; y, en fin, los factores sociales que permiten o que impiden el acceso real a la justicia.⁵

En la mayor parte de los trabajos que hemos seleccionado para esta antología predomina, como es de suponerse, el enfoque jurídico. Tal es el caso de los artículos de Jorge Carpizo, Héctor Fix-Zamudio, Sergio García Ramírez y del autor de este prólogo. Con estos estudios he tratado de cubrir todos los sectores de la administración de justicia mexicana: el Poder Judicial federal y el de las entidades federativas, así como los tribunales administrativos, laborales y militares. De esta manera, el artículo de Jorge Carpizo se refiere a la naturaleza y estructura de las juntas de conciliación y arbitraje; el de Sergio García Ramírez, a la organización y competencia de la jurisdicción militar, así como a las características del

⁴ Cfr. Rico, José M., *Crimen y justicia en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1977, en especial el capítulo III, "El tribunal", de la segunda parte denominada "La reacción social contra el crimen"; Taylor, Ian, Walton, Paul, y Young, Jock (editores) *Criminología crítica*, trad. de Nicolás Grab. México, Siglo XXI Editores, 1977; y Treves, *op cit supra* nota 4, pp. 249-252.

⁵ Además de las dos obras de Treves citadas en las notas 2 y 3 —la primera destinada específicamente a las investigaciones sociológicas sobre la administración de justicia en Italia, y la segunda con una amplia información sobre este tema—, se puede recordar la mayor parte de los interesantes artículos y extractos contenidos en la compilación de Vilhem Aubert, citada al final de la nota 3, así como las siguientes obras: autores varios, *Sociologie du droit et de la justice*, Bruselas, Éditions de l'Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, 1970; Lautman, Rüdiger, *Sociología y jurisprudencia*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Buenos Aires, SUR, 1974 (en especial el capítulo 5, titulado "Sociología de la justicia"); Toharia, José Juan, *El juez español; un análisis sociológico*, Madrid, Ed. Tecnos, 1975; Versele, Séverin Carlos et al., *Justice pénale et opinion publique (ce qu'on pense de la loi et des juges)*, Bruselas, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1973.

enjuiciamiento penal militar; y los del autor de este prólogo a los poderes judiciales federal y de los estados y a los tribunales administrativos. No he incluido ningún trabajo monográfico sobre el poder judicial del Distrito Federal, pero a éste se hace alusión en varios de los artículos seleccionados. En cambio, he considerado pertinente incluir el valioso artículo de Fix-Zamudio sobre el Ministerio Público, tomando en cuenta que, a pesar de que éste no es un órgano jurisdiccional, sus funciones se ubican casi completamente —ya como indagador y accionante en el proceso penal, ya como contralor de la legalidad en los demás procesos— dentro de las actividades de la administración de justicia. El otro ensayo de Fix-Zamudio contempla toda la administración de justicia en su conjunto y analiza los principales problemas que la afectan.

Además de estos estudios jurídicos, he podido recoger dos valiosas investigaciones de ciencias sociales diferentes al derecho: de la criminología, el trabajo pionero y esclarecedor de don Alfonso Quiroz Cuarón, “La crisis de la administración de justicia penal”; y de la sociología del derecho, el valioso trabajo de Jorge A. Bustamante, “La justicia como variable dependiente”, el cual constituye un modelo y un estímulo para las nuevas investigaciones que seguramente habrán de desarrollarse en este campo.

Como es lógico, en todos los trabajos incluidos en esta antología se ha respetado el texto con el que aparecieron publicados, indicándose en todo caso, mediante un asterisco inicial, su fuente. Con relación a los estudios jurídicos, conviene aclarar que se ha intentado actualizar su contenido en lo que respecta exclusivamente a la legislación, en la cual, por los demás, no ha habido grandes cambios. En mi trabajo sobre “El Poder Judicial en las entidades federativas” me he limitado a dar cuenta de las nuevas leyes orgánicas de los tribunales estatales, publicadas después de agosto de 1981, fecha en la que había cerrado mi información para terminar dicho trabajo, que fue entregado para su publicación el mes de septiembre siguiente. Y, por lo que concierne a las investigaciones de Quiroz Cuarón y Bustamante Fernández, es casi innecesario decir que, a pesar del tiempo transcurrido, conservan una gran actualidad, ya que en esta materia, con la salvedad de las reformas penitenciaria y correccional intentadas de 1971 a 1976 y de algunas medidas administrativas, las cosas no han cambiado mucho.

En la selección de los trabajos he procurado incluir aquellos que sean de fecha más reciente y que contengan un análisis general de cada uno de los temas y problemas objeto de estudio. Para proporcionar una noticia adicional a la bibliografía que contiene cada uno de los trabajos, he añadido una bibliografía complementaria al final.

Por último, el propósito fundamental que me ha guiado al preparar esta antología, es el de proporcionar un panorama del estado actual de la administración de justicia en México —tanto en cada uno de sus sectores como en su con-

junto—, para tratar de motivar nuevas y más amplias investigaciones, así como más sólidas acciones, que contribuyan a esclarecer y resolver los graves problemas que la afectan.

Ciudad Universitaria, mayo de 1981

JOSÉ OVALLE FAVELA