

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA DE IMPARTICION DE JUSTICIA

ALEJANDRO CARRILLO
CASTRO

Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (México).

INTRODUCCION

Dentro del Programa de Reforma Administrativa que promueve el Ejecutivo Federal, se inscribe como su quinto objetivo global:¹ *“Mejorar los aspectos administrativos del Sistema de Impartición de Justicia, para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, a fin de garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en sus instituciones y en sus gobernantes”*.²

Desde los primeros documentos que se formularon con miras a preparar las acciones

para el periodo gubernamental 1976–1982, se señalaba que *“el Sistema Nacional de Justicia* funcionaría como cautelador de la seguridad jurídica y de las garantías individuales y sociales”.³ El propio Presidente López Portillo, durante su campaña electoral expresó en innumerables ocasiones que: *“los mexicanos buscamos afanosamente, en el camino de la libertad, la justicia como propósito”*.⁴

La distintas modalidades del concepto justicia que recoge nuestro orden constitucional podrían enunciarse de la siguiente manera:

La *justicia conmutativa*, que como decía

1 Los otros cuatro objetivos son:

- Primero — Organizar al gobierno para organizar al país.
- Segundo — Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.
- Tercero — Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal.
- Cuarto — Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo.

2 Presentación del *Marco Global de Reforma Adminis-*

trativa. Tercera Reunión de Gabinete. Palacio Nacional, diciembre 21 de 1977. Ver abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980–1982, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de abril de 1980.

3 *Primera propuesta del Programa de Gobierno 1976–1982* edición IEPES, octubre de 1976.

4 López Portillo, José. *Asamblea Magisterial, Monclova, Coah., 20 de abril de 1976.*

el Lic. José López Portillo ya en 1972, "es la que nos encontramos en los tribunales"⁵ y "se da inicialmente en el conflicto y en su solución; y es aquí donde aparece, en consecuencia, la figura del juez como la primera autoridad que se instituye para conmutar los derechos en pugna. Es en los procesos históricos en donde se va afinando este propósito, conforme la sociedad va depurando el cúmulo de normas de convivencia y va definiendo el derecho, hasta que los jueces se convierten —como ahora lo son— en jueces de derecho, y ésta llega a ser la norma de convivencia estatal por excelencia. "Para que esto pueda ser funcional en la sociedad —recuerda el Primer Magistrado—, menester es que se norme con honestidad y apego a derecho; y que se haga con oportunidad, porque la misma experiencia histórica ha resuelto que justicia que se retarda es justicia que se deniega. De ahí el imperativo constitucional de que la justicia conmutativa debe ser pronta y expedita".⁶ El Plan Global de Desarrollo 1980—1982 la define como aquella que: "auspicia una relación proporcionada en las prestaciones (derechos y obligaciones), en los fenómenos de intercambio que se dan entre individuos y grupos, y cuya garantía se hace efectiva mediante los procedimientos e instituciones

de carácter judicial".⁷

La *justicia distributiva*, que como ha dicho el presidente, "consiste en dar a cada necesidad el satisfactor de cada capacidad y se gana con el trabajo. Es la resultante del derecho al y del trabajo, y corresponde a la capacidad de cada uno en el ejercicio de un derecho, el del trabajo".⁸ En el Plan Global se le define como aquella que "postula el reparto equitativo de los frutos del esfuerzo, a partir del trabajo".⁹

La *justicia social*, que es "la voluntad de dar a cada mexicano lo que necesita, hasta donde la potencialidad económica del país le pueda dar, con independencia de su capacidad",¹⁰ o sea, la que "obliga a la comunidad a asegurar a todo individuo, sin distinción alguna, una participación adecuada a sus necesidades en los recursos colectivos mediante la igualación de oportunidades, capacidades y seguridades".¹¹

En virtud de que la revisión de los aspectos referentes a la *justicia distributiva* y a la *social* ha sido promovida dentro de otros programas específicos de Reforma Administrativa, este documento habrá de centrarse exclusivamente en los *aspectos administrativos* relacionados con la impartición de la

5 López Portillo, José. *La Administración al Servicio de los Objetivos Nacionales*, octubre de 1972.

6 López Portillo, José. Discurso pronunciado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, noviembre 9 de 1979.

7 Ver *Plan Global de Desarrollo 1980—1982*, primera edición, Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 24.

8 López Portillo, José, Discurso pronunciado en el Instituto Tecnológico Regional, Mérida, Yuc., marzo 3 de 1976.

9 Ver *Plan Global de Desarrollo 1980—1982*, primera edición, Secretaría de Programación y Presupuesto, p.24.

10 López Portillo, José. Discurso pronunciado en el Instituto Tecnológico Regional, Mérida, Yuc., 3 de marzo de 1976.

11 Ver *Plan Global de Desarrollo 1980—1982*, primera edición, Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 24.

justicia conmutativa. Se parte, para ello, del hecho de que nuestro sistema jurídico atribuye a diversas instituciones y órganos —correspondientes tanto a los tres Poderes de la Unión como a los diferentes niveles de gobierno— el cumplimiento de las distintas funciones a través de las cuales se administran los aspectos relacionados con la **justicia conmutativa.**

La **regulación** del sistema en su conjunto corresponde, en nuestro país, a los órganos de Legislativo, que se reservan únicamente ciertas funciones jurisdiccionales de excepción.¹² La **prevención** de conflictos y la **procuración de justicia** corresponden a los órganos del Ejecutivo; en tanto que, la **administración de justicia**, propiamente dicha, la realizan básicamente los órganos del Judicial, aunque en algunos casos el Ejecutivo desempeña también esta función en sentido material, tanto por medio de sus Tribunales Administrativos como por la resolución directa de los recursos administrativos que pueden interponer los gobernados ante las dependencias centralizadas. La función de la **readaptación social** está también a cargo de los órganos del Ejecutivo.¹³ Por último, la función de control de legalidad la desempeñan tanto órganos de los Poderes Ejecutivo como del Judicial, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Esta distribución y **complementación** de funciones y competencias entre los distintos poderes federales, se reproduce igualmente en el **ámbito estatal y municipal.** Por ello resulta conveniente y necesario analizar su **interrelación funcional** para estar en condiciones de plantear medidas que permitan la adecuada operación de este sistema en su **conjunto.**

Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación, así como los distintos Poderes Estatales, han venido realizando importantes esfuerzos para modernizar sus estructuras y funciones administrativas, perfeccionar sus sistemas y procedimientos y corregir las deficiencias que aún existen, con la idea de mejorar el desempeño administrativo de las funciones que a cada uno competen.

El presente estudio se inscribe igualmente dentro del propósito de **fortalecer el federalismo**, que constituye otro de los objetivos globales de Reforma Administrativa en el Programa Gubernamental del Presidente López Portillo. Por lo mismo, no se trata de proponer una nueva estructura o un nuevo modelo para la impartición de justicia, distinto del que establece la Constitución, sino de **promover el constante análisis y mejoramiento de su organización y funcionamiento.**

Lo que se pretende es buscar que las acciones de reforma administrativa que actualmente vienen realizando **cada uno** de los órganos o instituciones que participan dentro del **sistema**, sean cada vez más **complementarias** entre sí, respondan a una **visión integral** y se logre una mayor eficiencia,

12 Para arreglar definitivamente los límites de los estados y en materia de responsabilidades de funcionarios públicos.

13 Ver *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, primera edición. Secretaría de Programación y Presupuesto. pp. 69 y 70

eficacia y congruencia de las acciones *en conjunto*.

Con este propósito, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en congruencia con lo propuesto por el Plan Global de Desarrollo 1980–1982, en el sentido de “estimar indispensable que los esfuerzos que realiza el Poder Ejecutivo para llevar adelante la reforma administrativa, se complementen con la consiguiente reforma del Poder Judicial Federal y de la Justicia del Fuero Común en toda la República”, inició el contacto con los Titulares y representantes de distintas instituciones, poderes y niveles de gobierno que tienen a su cargo funciones de *impartición de justicia*, en su acepción conmutativa, a efecto de proponerles el establecimiento de un *foro o mecanismo participativo* que les permita analizar, conjuntamente, la forma y los resultados en que cada uno de ellos han venido realizando sus respectivas reformas administrativas, con la idea de *intercambiar experiencias*, de *sumar esfuerzos* y de garantizar, con ello, un mejor resultado tanto de sus respectivas acciones como del conjunto en general, reconociendo en todo momento, como idea básica de este sistema, el *pleno respeto a la autonomía y a la soberanía, en su caso, de cada uno de los órganos que lo integran*.

ENFOQUE METODOLOGICO

Para efectos de facilitar el diagnóstico y programar el mejoramiento de la organi-

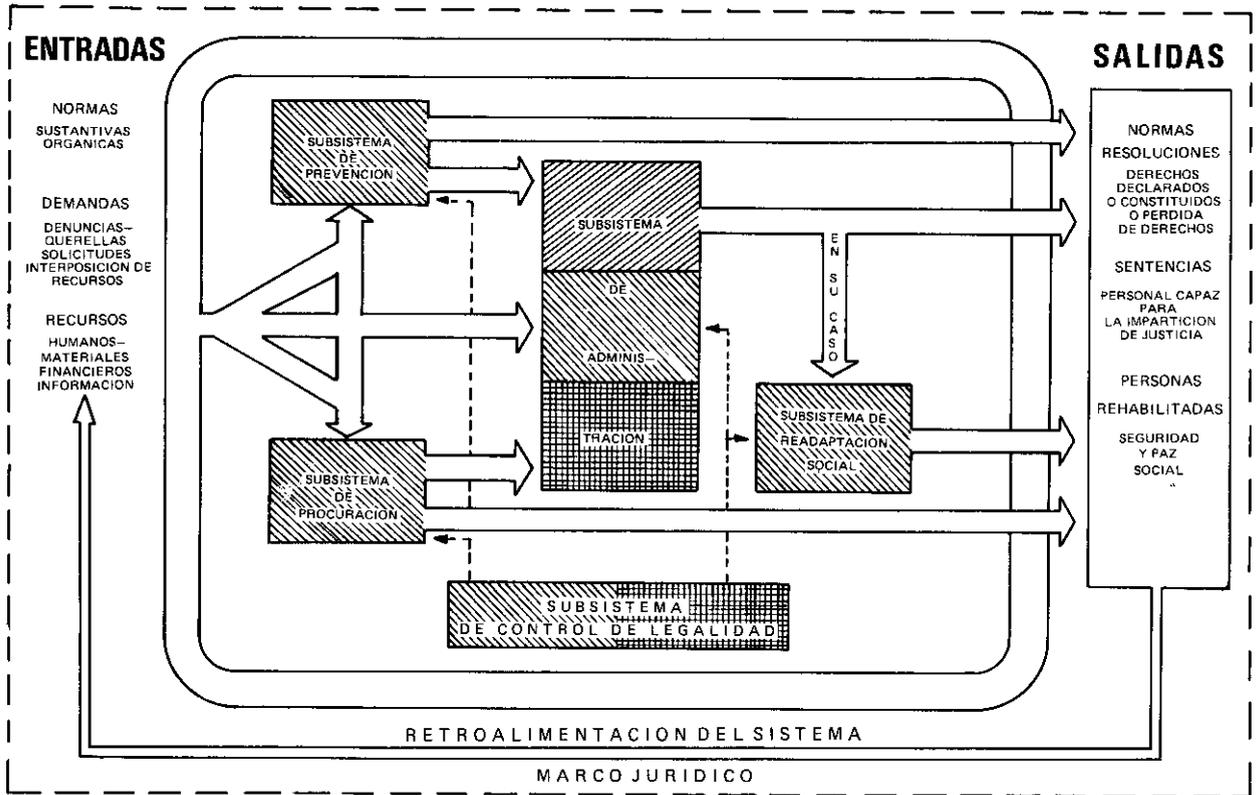
zación y funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia, se ha considerado conveniente utilizar el denominado *enfoque de sistemas*, ya que permite revisar en forma dinámica los aspectos cualitativos y cuantitativos para advertir la eficiencia, eficacia y congruencia de las acciones que realiza cada órgano o institución, considerados aisladamente, así como la *interacción* de las diferentes instituciones que integran el conjunto, a fin de analizar el desempeño del Sistema de Impartición de Justicia, en *forma integral*; lo cual hasta ahora no se había podido llevar a cabo, en virtud de que en dicho proceso participan, como se ha dicho, órganos e instituciones ubicados tanto en los diferentes poderes federales como en los distintos gobiernos estatales y municipales.¹⁴

Se ha propuesto así, como mera convención de análisis, definir al *Sistema de Impartición de Justicia* como la serie de interacciones entre diversos órganos jurisdiccionales y administrativos encaminadas a garantizar, dentro de un marco de *congruencia*, el eficaz y eficiente cumplimiento de las acciones gubernamentales para: 1) prevenir conflictos, 2) procurar y 3) administrar justicia, así como 4) en su caso, llevar a cabo la readaptación social en beneficio de la ciudadanía.

Por lo anterior, se propone distinguir cinco subsistemas específicos (ver gráfica 1)

14 *Plan Global de Desarrollo 1980–1982*, primera edición. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 69.

SISTEMA DE IMPARTICION DE JUSTICIA



PODER LEGISLATIVO

PODER EJECUTIVO

PODER JUDICIAL

GRAFICA 1

MODELO GENERAL DE UN SISTEMA ADMINISTRATIVO

SUBSISTEMA DE REGULACION Y CONTROL

(DIRECCION, COORDINACION Y ADAPTACION)

- PLANEACION
- PROGRAMACION
- PRESUPUESTACION
- ORGANIZACION
- INFORMATICA Y ESTADISTICA
- EVALUACION
- CONTROL

SUBSISTEMA DE OPERACION

(ACTIVIDADES SUSTANTIVAS)

- PREVENCIÓN
- PROCURACION
- ADMINISTRACION
- READAPTACION SOCIAL
- CONTROL DE LEGALIDAD

SUBSISTEMA DE APOYO

(ACTIVIDADES ADJETIVAS)

APOYO LOGISTICO

- RECURSOS HUMANOS
- RECURSOS FINANCIEROS
- RECURSOS MATERIALES
- SERVICIOS GENERALES
- CONTROL DE EJERCICIO PRESUPUES
TAL

APOYO INSTITUCIONAL

- ASUNTOS JURIDICOS
- DIFUSION
- RELACIONES PUBLICAS

que lo conforman y que son:

1. *Prevención*
2. *Procuración*
3. *Administración de Justicia*
4. *Readaptación Social* y de
5. *Control de Legalidad*

Al considerar al sistema en su conjunto, se puede plantear, también como convención de análisis, que cada uno de estos *subsistemas de operación o sustantivos* se auxilien a su vez de *subsistemas de apoyo administrativo* (administración de recursos humanos, financieros y materiales) y de *subsistemas de regulación y control* que procuran garantizar la eficiencia, eficacia y congruencia de las acciones del conjunto. (Ver gráfica 2.)

Estos tres tipos de subsistemas administrativos se pueden conceptualizar, para efecto de análisis, tanto para estudiar el funcionamiento de una *institución* como de un *conjunto de instituciones* que pueden o no operar como un sistema integral.

Se propone así entender, para efectos de este ejercicio:

1. Al *subsistema de prevención* de los conflictos como el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a las instituciones y órganos que tienden a evitar al realización de hechos contrarios a las disposiciones jurídicas vigentes.

2. Al *subsistema de procuración* de justicia como el conjunto de acciones jurídicamente otorgadas a las instituciones

y órganos que atienden a la defensa de los intereses legítimos a nombre de la sociedad o de sus representados, cuya función primordial es velar porque las normas jurídicas establecidas se cumplan dentro o fuera de un procedimiento judicial.

3. Al *subsistema de administración de justicia* como el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a las instituciones y órganos material o formalmente jurisdiccionales, cuya función es resolver, mediante la aplicación del derecho, situaciones jurídicas controvertidas con fuerza vinculatoria para las partes.

4. Al *subsistema de readaptación social* como el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a los órganos que tienen a su cargo reintegrar a la sociedad, en un tiempo determinado, a las personas que hayan delinquido y sido objeto de sanción privativa de la libertad, o bien, a reincorporar al cumplimiento normal y espontáneo del orden jurídico a quienes en cualquier forma lo hayan infringido.

5. Al *subsistema de control de legalidad* como el conjunto de acciones atribuidas jurídicamente a las instituciones y órganos que deben revisar, en forma jerárquica o por ley, las resoluciones y actos de los participantes en los diferentes subsistemas.

En términos generales, las funciones que se agrupan en los subsistemas de *prevención, procuración y readaptación social* son de atribución exclusiva del Poder Ejecutivo; en tanto que las acciones que se agrupan convencionalmente dentro del

subsistema de *administración de justicia* se comparten, como ya se ha dicho, entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de igual manera, las funciones referentes al subsistema de control de legalidad, corresponden tanto al Poder Ejecutivo como al Judicial.

Se ha propuesto concebir la *impartición de justicia* como un *sistema* tan sólo con miras a estudiar la *interrelación* de las acciones de las instituciones que participan en dicho proceso global. No se pretende, de manera alguna, proponer la creación de una nueva estructura que sustituya a la actual o que sugiera alterar o modificar las atribuciones que actualmente tienen encomendadas constitucionalmente. Se piensa, sin embargo, que esta convención de análisis facilita el *intercambio de experiencias* y la *coordinación y complementación* de acciones entre los integrantes del sistema; permite, asimismo, desarrollar *lineamientos y criterios unitarios* de reforma administrativa que serían establecidos y, en su caso, llevados a la práctica por los conductos legales y merced a las decisiones que en cada caso correspondan.

Para efectos iniciales de estudio se estimó conveniente identificar tan sólo los cinco *subsistemas* anotados, por considerar que son los más adecuados para el objeto que se persigue. Ello no significa desconocer que puede sugerirse o convenirse un número mayor o menor de *subsistemas* para llevar a cabo los estudios y programas de reforma que se estimen convenientes. No se pretende tampoco que las acciones que desempeña cada

institución necesariamente correspondan a uno solo de los *subsistemas* referidos, puesto que puede darse el caso de que una institución realice funciones que atañen a dos o más subsistemas. Por lo tanto, si así se estima conveniente, se puede ir modificando el criterio de selección convenido, según vaya siendo necesario para efectos de estudio y trabajo.

DIAGNOSTICO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE SE OBSERVAN EN LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA DE IMPARTICION DE JUSTICIA

ANTECEDENTES

Con la idea de instrumentar el quinto objetivo global del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal y con el propósito de coadyuvar a una expedita impartición de justicia, como lo señala el Plan Global de Desarrollo 1980-1982,¹⁵ la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República promovió reuniones con los titulares y responsables de las principales instituciones y órganos que tienen a su cargo la organización y funcionamiento del *Sistema de Impartición de Justicia*. Como resultado de dichas reuniones se elaboró un primer *documento de trabajo* que recaba los diferentes avances reportados en los *programas* o *acciones* que

15 Ver *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, primera edición. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 68.

competen a cada uno de ellos. Dicho estudio recogió los principales aspectos de la problemática que existía hasta 1976 en esta materia, tanto a nivel institucional como del *sistema en su conjunto*. Se propuso, así, la conveniencia de promover una más articulada y coordinada colaboración entre los distintos órganos, a fin de garantizar la mayor eficacia, eficiencia y congruencia no sólo de las funciones que a cada uno corresponden, sino también del sistema en su totalidad, para lo cual resulta recomendable proponer *políticas y lineamientos* que permitan la articulación y complementariedad de las acciones que realicen las distintas instituciones que participan en el proceso.

Del análisis de los problemas detectados se derivó la conveniencia de agruparlos en dos grandes categorías: a) los que se refieren a los aspectos *globales* del sistema y a la necesaria articulación de las acciones entre las distintas instituciones y órganos que lo integran (*aspecto macroadministrativo*), y b) los que atienden a los aspectos correspondientes a *cada institución*, concebida como un universo completo de estudio en sí misma (*aspecto microadministrativo*).

ASPECTO MACROADMINISTRATIVO

Como se ha señalado, la mayoría de las instituciones participantes han venido realizando, en diferentes épocas, importantes esfuerzos por mejorar su organización y funcionamiento interno. No obstante, sólo algunas de ellas —y no siempre de una manera sistemá-

tica y permanente— promovieron acciones para comunicarse o coordinarse con las demás, con la idea de aprovechar las experiencias afines, así como de revisar problemas comunes con otras instituciones que hubieran emprendido tareas similares, concurrentes o complementarias en los otros poderes o niveles de gobierno, como es el caso de las reuniones nacionales de los procuradores generales de justicia y de los presidentes de los tribunales superiores de justicia.

Sin embargo, la utilidad de este tipo de estudios, en su mayoría, se han centrado en el análisis de un *subsistema* o *proceso* del Sistema Integral de Impartición de Justicia, sin que hasta la fecha exista un foro en el que se analice con una visión global, como el que ahora se propone.

Por lo que corresponde a los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones, entendidas como un universo completo de análisis en sí mismas (aspecto microadministrativo), cabría destacar, en términos generales, los siguientes:

1. **Organización interna.** En su mayoría, los órganos e instituciones dedicados formal y materialmente a impartir justicia ampliaron sus estructuras orgánicas, de manera básica por agregación, con la idea de hacer frente a un mayor número de demandas planteadas por la comunidad. En algunos casos —como en el de las dependencias centralizadas y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación— se otorgó racionalidad a los órganos existentes, y se dio independencia administrativa a las salas. Este crecimiento estructural se originó,

las más de las veces, en forma aislada y sin contar con un esquema metodológico que permitiera concebir la organización de una manera integral. Esto produjo, en algunos casos, duplicación de funciones, confusión o sobreposición de áreas, excesivos tramos de control y una inadecuada distribución de funciones entre las unidades internas de regulación, operación y apoyo administrativo.

2. *Sistemas de programación, presupuestación y evaluación.* El estudio reporta que no siempre se cuenta con programas vinculados operativamente con la elaboración de los presupuestos (presupuesto por programa); que la información que se utiliza para dichos procesos es muchas veces insuficiente o inoportuna; que por lo mismo, los sistemas de contabilidad y control se encontraban sujetos a irregularidades o deficiencias técnicas; y que, en la mayoría de los casos, la evaluación aún no se ha institucionalizado como un proceso permanente y participativo.

3. *Revisión de leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.* Si bien todas las instituciones cuentan con bases legales que rigen su funcionamiento, no siempre las mismas están debidamente actualizadas; en otros casos, en un solo ordenamiento jurídico se contienen disposiciones de índole general y reglamentaria, lo que rigidiza su uso; y no todas cuentan con disposiciones administrativas actualizadas en forma debida. Sin embargo, cabe reconocer que a últimas fechas se han modificado las respectivas bases legales, tanto por lo que toca a la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el Poder Judicial Federal, como a diversos tipos de reglamentos; tal es el caso, por ejemplo, del correspondiente a los reclusorios. Cabe advertir que aún subsisten algunas lagunas en relación con diversos aspectos jurídico-administrativos del proceso de impartición de justicia. En muchas ocasiones, son las propias disposiciones jurídicas las que, por su obsolescencia, establecen obstáculos o limitaciones a la simplificación o agilización de procesos y procedimientos en la materia.

4. *Adecuación de los sistemas y procedimientos de trabajo.* En la mayor parte de los órganos o instituciones que participan en el sistema, se reportaron inadecuaciones e insuficiencias en los procedimientos administrativos internos, debidas en buena parte de los casos a la ya referida obsolescencia de las disposiciones legales. Subsisten en algunas de las instituciones, trámites excesivos que hacen lenta o nugatoria la función de impartición de justicia. A la fecha, diferentes instituciones han reportado modificaciones sustanciales a sus disposiciones y algunas han creado e instrumentado sus propios programas internos de reforma, como es el caso, entre otros, del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Fuero Común en el Distrito Federal; sin embargo —como se ha dicho—, todavía no se realizan acciones tendientes a mejorar la administración del *sistema en su conjunto*.

5. *Desconcentración.* Es común encontrar en las instituciones una excesiva centraliza-

ción de funciones de sus órganos centrales. Aun cuando algunas de ellas han emprendido programas de desconcentración administrativa y territorial —como es el caso del Cuerpo Consultivo Agrario, de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Fiscal de la Federación, Procuradurías de la Defensa del Trabajo, Fiscal, del Consumidor y de la Juventud—, persiste todavía un alto grado de concentración de facultades operativas, presupuestales y de apoyo administrativo, tanto dentro de las propias estructuras administrativas como en las instituciones ubicadas en la ciudad de México.

6. Administración y Desarrollo de Personal. Diversas instituciones se han enfrentado a problemas en materia de planeación y organización del personal a su servicio; de capacitación y desarrollo de sus recursos humanos; de remuneraciones, estímulos y recompensas; de selección, designación, nombramiento, prestaciones, servicios y promoción del personal, así como de relaciones laborales; aun cuando algunas, como el Poder Judicial Federal, a través del Instituto de Especialización Judicial, la Policía Judicial Federal, la Policía del Distrito Federal, entre otras, han realizado importantes reformas en esta materia.

7. Aprovechamiento de los Recursos Materiales. Los sistemas de adquisición, uso, mantenimiento y desecho de los recursos materiales con que cuentan las instituciones encargadas de impartir justicia, son, en su mayoría, anacrónicos. Por ejemplo, los inmuebles en que se encuentran ubicadas

presentan, en algunos casos, deterioro físico de importancia; en otros, las instalaciones resultan ya inadecuadas y no se adaptan a las necesidades de la población que ocurre a ellas, o cuentan con mobiliario y equipo generalmente deficiente e insuficiente. A la fecha, son la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, entre otras, las que han iniciado programas importantes de modernización en sus instalaciones físicas.

8. Sistemas de información y estadística. Para 1976, la mayoría de las instituciones sólo contaban con técnicas manuales para el registro y actualización de su información y estadística. Sin embargo, se han iniciado importantes programas de reforma para modernizar este instrumento de apoyo para la toma de decisiones, como es el caso de las Procuradurías General de la República, de la Defensa del Menor y de la Familia, y de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

9. Sistemas de atención al público. No todas las instituciones cuentan con un sistema de orientación e información al público que dé a conocer los servicios que se otorgan y el trámite, gestión o resolución de los asuntos de su competencia. El acceso a esta información se dificulta, en ocasiones, por no contar con técnicas e instrumentos modernos de registro, procesamiento y actualización de la información. Sin embargo, a la fecha las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, el Poder

Judicial del Fuero Común del Distrito Federal y la mayor parte de las dependencias centralizadas reportan haber realizado importantes avances en esta materia.

PROGRAMA

A continuación se propone el **objetivo general** de este programa, del cual se derivan los **objetivos específicos** que orientan las **acciones** de cada institución para su efectiva instrumentación, requiriéndose al efecto que cada una de ellas programe su participación específica dentro del sistema, de acuerdo con las características de su respectiva naturaleza y funciones.

OBJETIVO GENERAL

Promover la constante elevación de los niveles de eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad de los diversos órganos que integran el Sistema de Impartición de Justicia, a fin de que sus acciones permitan responder de mejor manera, y en un marco de coordinación y complementación solidarias, a los requerimientos de la población del país.

OBJETIVOS ESPECIFICOS (Aspecto Macroadministrativo)

Fomentar un mayor intercambio de información entre las diferentes instituciones y órganos del Sistema de Impartición de Justicia, propiciando dentro de éstos el funcionamiento de mecanismos de coordina-

ción a fin de incrementar la **eficiencia, eficacia** y **congruencia** de las actividades, tanto del sistema en su conjunto, como de los subsistemas e instituciones que lo integran.

Por lo que se refiere a cada una de las instituciones, consideradas como un universo de análisis en sí mismas (enfoque microadministrativo) se buscará, entre otros propósitos:*

1. **Organización interna.** Promover el establecimiento o actualización en cada institución de estructuras y funciones administrativas adecuadas al cumplimiento de sus propósitos, en los casos necesarios.

2. **Sistemas de programación, presupuestación y evaluación.** Promover, en su caso, el establecimiento o mejoramiento de los mecanismos administrativos que aseguren la elaboración, operación y evaluación del programa-presupuesto.

3. **Revisión de leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.** Promover que se efectúe el análisis, revisión y actualización de las normas jurídicas, para adecuar su organización y funcionamiento a los requerimientos del sistema, en los casos que se considere conveniente.

4. **Adecuación de los sistemas y procedimientos de trabajo.** Promover reformas a los procedimientos administrativos y a los sistemas de trabajo para adecuarlos, en su caso, a los requerimientos de la institución.

* Ver también la versión abreviada del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de abril de 1980.

5. **Desconcentración.** Promover, mediante la desconcentración territorial y la apropiada regionalización de las instituciones que imparten justicia, una ubicación lo más cerca posible de los núcleos de población en los que se susciten los conflictos, cuando así se estime conveniente.

6. **Administración y desarrollo de Personal.** Promover la implantación de sistemas adecuados de administración y desarrollo de personal.

7. **Aprovechamiento de los recursos materiales.** Fomentar la racionalización en la adquisición, uso, mantenimiento y desecho de los recursos materiales, en los casos en que las instituciones no lo hayan efectuado.

8. **Sistemas de información y estadística.** Promover la incorporación, adecuación o uso compartido de sistemas automatizados para el registro, control y tramitación de documentos e información destinados a preparar la impartición de justicia, y aprovechar esa infraestructura de informática en la generación de estadísticas especializadas y en la toma de decisiones, así como en el apoyo global a los procedimientos de planeación, integración, control, evaluación y organización de las instituciones referidas.

9. **Sistemas de atención al público.** Promover, en su caso, el establecimiento de sistemas adecuados de orientación, información y quejas que permitan dar a conocer a la ciudadanía los servicios que prestan las instituciones, los derechos y obligaciones que pueden ejercer, así como conocer los aciertos y deficiencias que permitan evaluar

el funcionamiento de las instituciones.

ESTRATEGIA

La Reforma Administrativa se ha concebido como un *proceso permanente y participativo* que debe evaluarse periódicamente; por ello se requiere que, para el cumplimiento de los objetivos previstos, se elaboren *programas* de los cuales se han de derivar los criterios para *evaluar* el progreso y desempeño de las instituciones que integran el Sistema de Impartición de Justicia.

A NIVEL MACROADMINISTRATIVO SE REQUERIRIA POR ELLO:

1. Establecer *mecanismos permanentes de comunicación y coordinación* entre los diversos poderes y niveles de gobierno que permitan *plantear, promover, concertar y evaluar* acciones, señalar *prioridades* e intercambiar información.

2. Elaborar un programa general, por parte de los representantes de los órganos e instituciones que participen en el sistema, que contenga el *marco de referencia conceptual* y las *bases* para la concertación de acciones a corto, mediano y largo plazo.

3. Promover una *reunión nacional* en donde se presenten las *bases del programa general* ante los titulares de los Poderes Federales y de las distintas instituciones vinculadas con el sistema.

A nivel microadministrativo se requeriría igualmente:

1. **Organización interna.** Proponer *políticas* y *lineamientos* para que los propios órganos realicen su reestructuración orgánica y funcional, en los casos necesarios.

2. **Sistemas de programación, presupuestación y evaluación.** Iniciar acciones para que cada órgano participante pueda optimizar o hacer operantes su presupuesto, organización y evaluación conforme a programas.

3. **Revisión de leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.** Elaborar una agenda para la revisión y, en su caso, adecuación o actualización de las bases legales que rijan la organización de las instituciones.

4. **Adecuación de los sistemas y procedimientos de trabajo.** Elaboración o adecuación, en su caso, de manuales de procedimientos administrativos.

5. **Desconcentración.** Estudiar los criterios de regionalización que mejor convengan a cada órgano o institución.

6. **Administración y desarrollo de personal.** Programar el establecimiento de sistemas adecuados de administración y desarrollo de personal en las instituciones que así lo requieran.

7. **Aprovechamiento de recursos materiales.** Elaborar un programa de racionalización de los recursos materiales de las instituciones vinculadas con el sistema, para garantizar su uso más eficiente y adecuado.

8. **Sistema de información y estadística.**

Incorporar sistemas de información para el registro, control y trámite de la documentación y de la información para la toma de decisiones.

9. **Sistema de atención al público.** Establecer los módulos y lineamientos del Sistema de Orientación, Información y Quejas.

MECANISMOS PARTICIPATIVOS

Para que el sistema se convierta en un instrumento eficaz que facilite el cumplimiento de los objetivos planteados en materia de impartición de justicia, se propone contar con los siguientes *mecanismos participativos*.

A NIVEL GLOBAL:

Integración de un *grupo interinstitucional*, formado por los titulares de los órganos relacionados con el sistema, cuyo propósito sea elaborar un programa general, emitir *lineamientos* y *evaluar* las acciones y resultados del mismo, encargando su coordinación al Titular de la Secretaría de Gobernación.*

A NIVEL DE CADA SUBSISTEMA:**

A) Integrar un Comité Técnico Consultivo

* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 27: Corresponde a la Secretaría de Gobernación... "VII.— Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales. . .".

** En cada uno de los Comités Técnico—Consultivos que se orientarían al análisis de los cinco subsistemas, sería el propio Grupo Interinstitucional el que determinaría la institución a cuyo cargo quedaría la promoción y coordinación de su respectivo comité.

de instituciones y órganos vinculados con la *prevención* de conflictos o su equivalente.

- B) Integrar un Comité Técnico Consultivo de instituciones y órganos vinculados con la *Procuración* de justicia o su equivalente.
- C) Integrar un Comité Técnico Consultivo de instituciones y órganos vinculados con la *Administración* de Justicia o su equivalente;
- D) Integrar un Comité Técnico Consultivo de órganos vinculados con la *Readaptación Social* o su equivalente.
- E) Integrar un Comité Técnico Consultivo de instituciones y órganos vinculados con el *Control de Legalidad* o su equivalente.

Cada uno de estos *comités* estaría integrado por los titulares de las instituciones y órganos respectivos o por las personas que en cada caso se señalen para tal efecto.

Los diversos comités promoverían reuniones a nivel nacional o regional, en que se invitaría a funcionarios o juzgadores de las diversas instituciones vinculadas con el sistema, para propiciar el intercambio de información o de experiencias, así como la homogeneidad de criterios, sistemas, procedimientos y otros instrumentos que permitan mejorar el servicio a la comunidad.

A NIVEL DE CADA ORGANO O INSTITUCION:

Se recomienda integrar, en los casos en

que aún no se haya hecho., la *Comisión Interna de Administración y Programación** o su equivalente. Dicha comisión se encargaría de promover el estudio de los programas de reforma administrativa que se requieran a nivel institucional. Asimismo, se podrían integrar las *subcomisiones* que fueran necesarias, de acuerdo con las características de cada una de las instituciones, las cuales deberían analizar y diagnosticar los problemas específicos y proponer las soluciones correspondientes a cada caso particular.

La *Comisión Interna de Administración y Programación*, o su equivalente, estaría presidida por el titular de la institución correspondiente tendría que haber un responsable por cada una de las *subcomisiones*.

A guisa de ejemplo se propone la integración de las siguientes subcomisiones:

COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION:

- *Subcomisión* de revisión de normas *jurídicas*.
- *Subcomisión* de revisión de la *organización y procedimientos*.
- *Subcomisión* de revisión de los aspectos de *regulación* (planeación, programación, presupuestación, informática, evaluación, control).

* Ver *Acuerdo por el que se unifican diversas disposiciones en materia de reforma administrativa*, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 24 de abril de 1979.

- **Subcomisión** de aspectos de **administración y desarrollo de personal** (capacitación, escalafón, relaciones laborales, estímulos y recompensas, sueldos, etc.).
- **Subcomisión** de la administración de los **recursos materiales** (compras, inventarios, almacenes, suministros, servicios generales).
- **Subcomisión** de **difusión e información** (difusión, orientación, información y quejas, participación ciudadana).