

PROPUESTA DE MODELO PARA LA INTEGRACIÓN Y JUSTIFICACIÓN PRESUPUESTARIA Y DE INCREMENTOS PRESUPUESTALES DE LOS TRIBUNALES, ÓRGANOS E INSTANCIAS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL ORDEN FEDERAL *

El presente reporte está integrado por dos apartados. En el primero se examinan las condiciones de orden social y económico así como los supuestos de la estructuración orgánica, en el orden federal de la administración de justicia y se analizan los aspectos jurídicos y conceptuales de la justicia, para examinar posteriormente las técnicas y mecanismos presupuestales en virtud de los cuales se establecen los gastos del gobierno federal sobre la materia.

Un aspecto novedoso de esta primera parte consiste en el análisis de la participación del gasto en la administración de justicia en los gastos generales del gobierno federal y por consecuencia la evaluación de la participación en el PIB de este tipo de recursos, tomando un periodo de seis años que comprenden de 1982 a 1988. Los resultados fueron sorprendentes en razón de la gran importancia política que los gobiernos de la Revolución han dado a la administración de justicia y los pocos recursos, cuando menos en el sexenio señalado, asignados a tan importante renglón de la función pública.

En la segunda parte del estudio se propone un modelo que permita incorporar y justificar presupuestariamente a los tribunales, órganos e instancias que forman el sistema de procuración e impartición de justicia en el orden federal, señalándose como elementos más importantes

* Reporte del Grupo de Trabajo Especial de la Subcomisión de Estudios sobre Recursos Humanos y Económicos de la Comisión de Estudios sobre Administración de Justicia en México del IEPES, coordinado por el doctor Leoncio Lara Sáenz; Secretaría Técnica: licenciados Gloria González Castro, Alberto Reza Saldaña y doctor Gerardo Turrubiate Marín.

los insumos, los análisis financieros y las proyecciones de necesidades. Desde luego, el esquema propuesto tiene un carácter meramente teórico, puesto que no fue sometido a ninguna prueba empírica; sin embargo, su mérito, si acaso lo tiene, es el de no haber optado por un modelo economicista, sino por una proposición cuyo sentido es el de asignar todo género de recursos a la función de administrar justicia en razón de los valores que ésta misma persigue en el orden jurídico mexicano, es decir, los de conseguir la satisfacción del ejercicio de los derechos y las obligaciones en la libertad, con seguridad jurídica para el bien común y en la protección de la igualdad.

I. MARCO GENERAL DE LAS CONDICIONES EN QUE SE DESARROLLA LA
PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA DEL ORDEN
FEDERAL EN MÉXICO

1. *Sociales y económicas*

La sociedad mexicana ha tenido una rápida evolución en sus intensos procesos de urbanización, industrialización, apertura comercial y de modernización en general, que le han dado un alto grado de complejidad a sus relaciones internas.

Estos factores han originado diversos géneros y especies de nuevos y numerosos conflictos jurídicos y de intereses que eventualmente están siendo resueltos de conformidad con códigos y leyes que a su vez han sufrido modificaciones que no siempre coinciden en la actualidad con la solvencia de dichos conflictos.

En efecto, varios ejemplos harían más clara la apreciación anterior. El fenómeno de la concentración urbana ha suscitado el aumento de los conflictos relativos a la propiedad inmobiliaria y a los arrendamientos de inmuebles; la participación emergente de la mujer en el trabajo productivo ha motivado crecientes conflictos de derecho de familia; la capacidad económica urbana, impulsada por los medios de comunicación masiva ha volcado a la población hacia el consumismo con los consiguientes problemas en la materia; la explosión demográfica y la concentración poblacional urbana ha sido más rápida que la capacidad municipal para ofrecer seguridad y servicios básicos; final-

mente, el ingreso del país al casi libre comercio internacional, ha generado toda una serie de nuevos conflictos de intereses.

El fenómeno de crisis económica e inflación galopante ha accionado de manera paralela, provocando situaciones que han implicado procesos de fuga de divisas, concentración monetaria e inmobiliaria, cierre de empresas y falta de empleo.

En estos campos los conflictos relativos, a los cuales se agrega el proceso de desincorporación de empresas públicas y la racionalización o "adelgazamiento" del personal del servicio al Estado, han motivado el incremento de litigios en materia de propiedad industrial y de relaciones laborales individuales y colectivas, baste recordar que a principio de 1988 fueron presentados más de diez mil emplazamientos a huelga ante los tribunales federales del trabajo.

Las situaciones señaladas anteriormente, no solamente recaen sobre los usuarios de la administración de justicia, sino también en los prestadores del servicio público de la impartición y procuración de ésta. Por ejemplo, en la pérdida del valor real de los salarios, en el crecimiento a niveles muy altos del porcentaje, en el pasado sexenio, de participación de los sueldos en los gastos de la administración de justicia que rebasan con mucho el 93% de los mismos; a la reducción de los gastos de operación y desde luego a los casi nulos de inversión. Aunado a esto se debe afirmar que ha habido una disminución de la participación de dichos gastos en el producto interno bruto.

2. *Jurídicas*

Al análisis anterior se podrían adicionar, entre otros factores, la situación del sistema legislativo, reglamentario, procedimental, jurisprudencial y convencional que caracteriza a nuestro sistema jurídico y de derecho. Si bien es cierto que la multiplicación de las normas puede traer por consecuencia un alto grado de seguridad jurídica, no lo es menos que la aplicación y ejercicio de las mismas se multiplica y se vuelve compleja inclusive por el principio que establece que la ignorancia del derecho no exime de su cumplimiento.

Con un afán legislativo y administrativo integral, se han establecido infinidad de normas por ramas, materias y competencias, procedimientos y procesos jurídicos y administrativos sumamente complicados, a los

cuales se agrega la desafortunada técnica legislativa de procesos genéricos de derogación de normas en lo que se opongan a las nuevas. Además, casi todas las leyes y normas fincadas en el ejercicio de la acción y muy pocas en la autocomposición, de donde la conciliación como medio de resolución de intereses y prevención de conflictos, salvo en los casos laborales, carece prácticamente de importancia en el resto de los litigios.

3. *De recursos humanos*

Desde el punto de vista de los que prestan el servicio,¹ se observa, en términos generales, una baja calificación profesional del personal; esporádicos esfuerzos de capacitación y actualización del mismo; reducidas remuneraciones en relación con el mercado de trabajo en la iniciativa privada; muy elevada rotación del personal con la consiguiente falta de especialización y profesionalización, así como la existencia de diversos tabuladores de sueldos en el propio sector justicia, según sea la competencia. Por ejemplo, los sueldos en el ámbito penal y laboral, son menores a los que se otorgan en el ámbito fiscal. Por otra parte, los tabuladores asignados a los trabajadores de los órganos de justicia que dependen directamente del Poder Judicial, son superiores a los de los órganos que dependen del Poder Ejecutivo, lo que no puede explicarse desde el punto de vista competencial ni desde ningún otro ángulo, pues parece romperse el principio laboral de salario igual a trabajo igual.

Este análisis se complica mayormente si se comparan las percepciones de los trabajadores de órganos de carácter federal con los de jurisdicción local o estatal, ya que hay entidades federativas que remuneran más a sus trabajadores en comparación con los sueldos de la Federación, y muchas otras que cubren un salario sensiblemente menor, no obstante los intensos procesos de descentralización que ha realizado la Federación.

Asimismo, las compensaciones adicionales y los estímulos resultan escasos y poco atractivos para el verdadero ejercicio de una carrera en la administración de justicia.

¹ Mayores datos en *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, SECOGEF-INAP, octubre de 1988, *passim*.

Finalmente, en este apartado debe señalarse un hecho cierto, el referido a la insuficiencia del número del personal jurídico, técnico y de apoyo a la función de la administración de justicia, con referencia al enorme volumen de conflictos que cotidianamente se suscitan en el sistema de administración de justicia del orden federal.

4. *De integración del Sistema de Administración de Justicia en el orden federal*

Con el objeto de determinar el universo formal de los órganos, dependencias e instancias que forman el Sistema Nacional de Procuración e Impartición de Justicia en el Orden Federal, se realiza a continuación la enumeración descriptiva del mismo.

*A. Órganos que integran el Poder Judicial Federal*²

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por cinco salas:

- Primera Sala en Materia Penal.
- Segunda Sala en Materia Administrativa.
- Tercera Sala en Materia Civil.
- Cuarta Sala en Material Laboral.
- Quinta Sala Auxiliar.

b) La República Mexicana se encuentra dividida en veintiún circuitos, en los cuales se encuentran distribuidos: los tribunales colegiados de circuito (61), los tribunales unitarios de circuito (24), y juzgados de distrito (128).³

c) El primer circuito tiene como residencia el Distrito Federal, integrándose éste por los siguientes tribunales y juzgados:⁴

² Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, artículos 2o. y 15.

³ *Idem*, artículos 79 y 80.

⁴ *Ibidem*.

- Tribunales colegiados en materia penal (2).
- Tribunales colegiados en materia administrativa (6).
- Tribunales colegiados en materia civil (5).
- Tribunales colegiados en materia de trabajo (7).
- Tribunales unitarios de circuito (3).
- Juzgados de distrito en materia penal (10).
- Juzgados de distrito en materia administrativa (10).
- Juzgados de distrito en materia de trabajo (3).
- Juzgados de distrito en materia civil (6).
- Juzgados de distrito en materia agraria (1).

d) *Juzgado Popular Federal*. Se integra por siete individuos designados por sorteo, conforme lo establece el Código Federal de Procedimientos Penales.⁵

B. *Órganos que integran el Poder Judicial al nivel del fuero común del Distrito Federal*⁶

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se integra de la manera siguiente:

- Salas civiles (de la 1 a la 5).
- Salas penales (de la 6 a la 9).
- Salas familiares (de la 10 a la 11).
- Sala auxiliar (la 12).
- Sala supernumeraria (la 13).
- Jueces de lo civil (47).
- Jueces de lo familiar (40).
- Jueces del arrendamiento inmobiliario (30).
- Jueces de lo concursal (3).

⁵ *Idem*, artículos 61 y 62.

⁶ *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, artículos 40, 48, 49, 100 y 101.

- Jueces penales (66).
- Jueces de paz (36).
- Arbitros.
- Presidente de debates.
- Jurado popular.
- Oficina Central de Consignaciones.
- Oficialía Común de Partes.
- Oficina Central de Notificadores y Ejecutores.

C. Tribunales, órganos y dependencias que procuran e imparten justicia a nivel federal y que presupuestalmente dependen del Poder Ejecutivo

a) Procuraduría General de la República,⁷ con 20 delegaciones en la república y 119 agencias del Ministerio Público federal en la república.⁸

b) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Está integrado por tres salas en el Distrito Federal. Independientemente de que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, contempla que en cada entidad federativa habrá una sala auxiliar, hasta la fecha no existen las mismas (artículo 118).

c) Tribunal Fiscal de la Federación. Se encuentra integrado por seis salas regionales, ubicadas en el Distrito Federal, y diez foráneas, localizadas en las siguientes entidades: Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Torreón, Coahuila; Puebla, Puebla; Ciudad Obregón, Sonora; Celaya, Guanajuato; Mérida, Yucatán; Oaxaca, Oaxaca; Cuernavaca, Morelos y Tlalnepantla, Estado de México.⁹

d) Procuraduría Fiscal de la Federación. Se han creado once subprocuradurías fiscales de la Federación, de las cuales diez se encuentran

⁷ Dependencia que cuenta con su propio presupuesto, que se le asigna anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁸ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículos 1o. y 4o.

⁹ Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, artículos 2o., 11, 20 y 21.

distribuidas en las zonas donde se ubican las salas foráneas del Tribunal Fiscal de la Federación y una en la zona metropolitana.¹⁰

e) Procuraduría Federal del Consumidor. Se han creado cuarenta y cuatro delegaciones federales de la Procuraduría Federal del Consumidor.¹¹

f) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. En cada entidad federativa se ha creado una procuraduría auxiliar federal de la defensa del trabajo.¹²

g) Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.¹³ La Junta, con residencia en el Distrito Federal, está integrada por dieciséis juntas especiales federales de conciliación y arbitraje, cuya competencia es: 1a. Ferrocarriles; 2a. ferrocarriles y servicios aéreos; 3a. y 3a. bis, transportes marítimos, terrestres y fluviales; 4a. ferrocarriles; 5a. industria eléctrica, telefónica, radiodifusora y similares; 6a. industria textil; 7a. Petróleos Mexicanos; 8a. industria textil; 9a. Seguro Social; 10a. industria azucarera, hulera, celulosa y papel; 11a. industria cinematográfica, tribunal, CONASUPO, Productos Sosa, Sales y Sodio; 12a. Petróleos Mexicanos; 13a. industria minera, metalúrgica y siderúrgica; 14a. empresas que actúan bajo concesión federal o actúan en zonas federales; 14a. bis, instituciones de educación superior (UNAM, UAM); 15a. industria automotriz, productos químicos, farmacéuticos, celulosa y papel; 16a. aceites, grasas, empacadoras, enlatadoras y embotelladoras.

h) Juntas federales de conciliación y arbitraje.¹⁴ En las entidades federativas se han creado treinta juntas especiales federales de conciliación y arbitraje, que están distribuidas de la siguiente manera: dos en Jalisco, dos en Nuevo León, una en Yucatán, cuatro en Veracruz, dos en Sonora, una en Aguascalientes, dos en Coahuila, dos en Chihuahua, una en Durango, una en Guanajuato, una en el Estado de México, una en Michoacán, una en Morelos, una en Oaxaca, una en Puebla, una en San Luis Potosí, una en Sinaloa, una en Tabasco, dos en Tamaulipas, una en Baja California Norte y una en Guerrero.

En las entidades donde no se encuentra una junta especial federal se

¹⁰ Reglamento Interno de la SHCP, artículos 2o., 9o., 10, 107, 109, 112, 115, 118 y 134.

¹¹ Ley Federal de Protección al Consumidor, artículo 57.

¹² Ley Federal del Trabajo, artículos 530 y 531.

¹³ *Idem*, artículos 604, 605, 606 y 527.

¹⁴ *Idem*, artículos 591, 592 y 593.

ha creado una oficina auxiliar de la junta especial federal de conciliación y arbitraje.

D. Órganos que administran justicia a nivel local y que dependen presupuestalmente del Departamento del Distrito Federal

a) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Se encuentra dividida en cuatro sectores: norte, sur, oriente y poniente, misma que cuenta con cuarenta y cinco agencias del Ministerio Público, distribuidas en las diversas delegaciones políticas.¹⁵

b) Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.¹⁶

c) Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. La integran 12 juntas especiales.¹⁷

d) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.¹⁸

e) Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal.¹⁹

f) Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.²⁰

g) Procuraduría de Orientación y Apoyo a la Juventud del Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud.

h) Procuraduría Social del Distrito Federal.²¹

*E. Órganos que administran la justicia militar*²²

a) Supremo Tribunal Militar.

b) Consejos de guerra ordinarios.

¹⁵ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículo 2o.

¹⁶ Reglamento de la Ley del Departamento del Distrito Federal, artículo 36.

¹⁷ Ley Federal del Trabajo, artículos 621, 622 y 623.

¹⁸ *Idem*, artículos 601, 602 y 603.

¹⁹ Artículo 2o., de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

²⁰ Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, artículo 3o.

²¹ Acuerdo del Departamento del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1989.

²² Código de Justicia Militar, artículo 2o.

- c) Jueces.
- d) Procuraduría General de Justicia Militar.
- e) Ministerio Público militar.

*F. Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral*²³

Está integrado por siete magistrados numerarios y dos magistrados supernumerarios.

5. De programación y presupuestación

Hasta el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1982, se contemplaron como ramos de la administración, a los poderes Legislativo (ramo 00001) y Judicial (ramo 00003), en igual forma que a las dependencias del Ejecutivo, siendo hasta 1983 cuando se incluyen las asignaciones presupuestales para dichos poderes en forma separada.

Desde finales de 1982 y hasta la fecha, el Poder Judicial formula su propio presupuesto y lo envía al Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su incorporación al Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que significa mayor autonomía formal al dejar de presentarse como un ramo de la administración pública. Sin embargo, en la cuenta de la hacienda pública federal se sigue considerando a los poderes Legislativo y Judicial como ramos, dentro de la clasificación administrativa del gasto programable.

Por su parte, aquellos órganos encargados de administrar justicia que están enclavados en el Poder Ejecutivo federal, realizan sus ejercicios presupuestales como si fuesen órganos de administración pública en general de la entidad a la cual están sectorizados, lo cual demuestra la falta de vinculación real y necesaria entre las etapas de planeación-programación-presupuestación, advirtiéndose cierta unilateralidad de las instancias globalizadoras al fijar las cantidades en el presupuesto de egresos, lo que provoca, entre otros efectos, que las asignaciones presupuestales no correspondan a las necesidades reales previsibles. En el mejor de los casos, los presupuestos de los órganos de administración de justicia siguen severas tradiciones incrementalistas para la elaboración de sus presupuestos, lo que impide una adecuada jerarquización y desarrollo de estrategias para el mejor uso de los recursos. Se requiere, entonces, de una decidida participación de los órganos de procuración

²³ Código Federal Electoral, artículo 353.

e impartición de justicia en la formulación de sus propios presupuestos, así como que las dependencias globalizadoras den a conocer los datos fundamentales para preparar éstos, como son, entre otros, las expectativas de aumento en tasa de inversión, tasas de interés y el tipo de cambio, además de la información que regularmente se proporciona.

Uno de los problemas que se confrontan actualmente para la obtención de un presupuesto real, es el que constituye la necesidad de referenciar todas las acciones a metas que son esencialmente cuantitativas y que en un marco como el de la justicia son difíciles de encasillar a los parámetros presupuestales, que busca metas tales como número de expedientes, de procedimientos, de procesos, de consultas, audiencias, conciliaciones, actuaciones, resoluciones, sentencias, dictámenes, arbitrajes, juicios, amparos, asuntos, diligencias, documentos, rezagos, entre otras tantas variables para cuantificar, en un modelo economicista y proyectivo, el volumen de recursos financieros que permita resolver la mayoría de los asuntos que se plantean.

Es necesario configurar nuevas maneras de presupuestación, ya que es un hecho común que los presupuestos irreductibles o ejercicios en el periodo inmediato anterior, son adicionados con porcentajes estimados que no siempre se ajustan a la realidad porque toman en cuenta sólo las variables cuantitativas y no las cualitativas; es por tanto imperativo y recomendable que el sector justicia proponga procesos de programación y presupuestación que se basen fundamentalmente en criterios cualitativos orientados a la consecución de justicia expedita en las diferentes materias competenciales y en los diversos géneros de ésta.

6. De los gastos del gobierno federal en materia de administración de justicia durante el sexenio 1982-1988

Por considerarse ilustrativo, se realiza enseguida un análisis de los gastos ejercidos por el gobierno federal en materia de administración de justicia durante el sexenio 1982-1988.²⁴

²⁴ Las fuentes de los datos son: para 1982-1986, la Cuenta Pública; para 1988, el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los datos de gasto total provienen del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno. Los datos del PIB son del Banco

Los gastos en cuestión se contienen en los siguientes rubros:

— Poder Judicial. Comprende a la Suprema Corte de Justicia, área judicial (juzgados).

— Justicia fiscal. Administrada por la Secretaría de Hacienda; integra las actividades del Tribunal Fiscal de la Federación.

— Asistencia jurídica al consumidor. Administrado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; se refiere a la Procuraduría del Consumidor.

— Impartición de justicia y seguridad pública en el Distrito Federal. Incluye al Tribunal Superior de Justicia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y la Secretaría de Protección y Vialidad.

— Impartición de justicia laboral. Administrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; comprende a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

— Procuraduría General de la República.

En el cuadro 1 se muestra el presupuesto ejercido en materia de administración de justicia por el gobierno federal, así como el gasto total del Ejecutivo federal como del sector público presupuestario.

En el cuadro 2 se presenta la participación de cada uno de los rubros considerados en el gasto en administración de justicia. Esta estructura porcentual nos permite apreciar cuáles son los rubros más importantes en el presupuesto: el Poder Judicial, las aportaciones a la administración de justicia y la seguridad pública en el Distrito Federal, y la Procuraduría General de la República.

En el cuadro 3 se aprecia la participación de los rubros de administración de justicia en el gasto total del gobierno federal. El total de estos gastos durante este sexenio han tenido una participación del 0.52% en promedio.

Asimismo, como proporción del PIB los gastos en la administración

de México. En los datos correspondientes a 1983 no se consideran los gastos en justicia fiscal y en asistencia jurídica al consumidor. No fue posible consultar la Cuenta Pública de 1987. Para 1988 se presentan las cifras presupuestales. Esta información fue preparada por el doctor Gerardo Turrubiate y el licenciado Fernando Ocampo.

de justicia han tenido una media de 0.19% entre 1982 y 1986, como se desprende del cuadro 4 y de la gráfica 1. Cabe destacar que la participación de rubros como la justicia fiscal o la impartición de justicia laboral es insignificante. En lo que respecta a los rubros considerados, la procuraduría del consumidor, la justicia fiscal y la justicia laboral han mantenido proporciones más o menos fijas en el gasto total del gobierno.

Si se analiza la gráfica 1, puede notarse que el total de gastos de la administración de justicia del gobierno federal durante el sexenio pasado, como puede observarse en el cuadro 3 también, tuvo una participación del 0.52% en promedio. Entre 1984 y 1985 el porcentaje fue mayor al 0.70%; sin embargo, la proporción presupuestada para 1988 es menor a la de 1982, 0.48% contra 0.52% respectivamente.

Por su parte, el Poder Judicial y las aportaciones a la administración de justicia del Departamento del Distrito Federal, han tenido un ligero aumento en su participación en el gasto total del gobierno. En la gráfica 2 se puede corroborar que el Poder Judicial, además, tiene una participación creciente en el PIB.

En contraste, las proporciones correspondientes a la Procuraduría General de la República y a la seguridad pública del Departamento del Distrito Federal, han mostrado un descenso entre 1982 y 1988, a pesar de que este último rubro es el que absorbe la mayor parte del presupuesto para administración de justicia del gobierno federal: un promedio de 39.3%. En la gráfica 3 se ilustra esta tendencia.

En la gráfica 4 puede observarse el descenso de la participación de la Procuraduría General de la República en el gasto total.

Finalmente, en los cuadros 5, 6 y 7 se indica la distribución por clasificación económica (gasto corriente y gasto de inversión) del presupuesto ejercido por el Poder Judicial, la Procuraduría General de la República y otros órganos de impartición de justicia durante el sexenio 1982-1988, así como los presupuestos ejercidos por los órganos de la materia.

CUADRO 1

PRESUPUESTO EJERCIDO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DEL GOBIERNO FEDERAL

(Millones de pesos)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Poder Judicial							
Suprema Corte de Justicia	1,325.0	3,457.0	8,228.0	7,740.0	16,697.0	pu	66,582.3
Área judicial	1,274.0	1,749.0	2,832.0	11,760.0	17,758.0	pu	64,801.5
Total	2,599.0	5,206.0	11,060.0	19,500.0	34,455.0	102,906.0	131,383.8
Secretaría de Hacienda y Crédito Público							
Impartición de justicia fiscal				1,434.0	2,427.0	nd	8,058.1
Procuración de justicia fiscal				1,091.0	1,823.0	nd	8,232.2
Total justicia fiscal	290.0	565.0	2,294.0	2,525.0	4,250.0	6,772.0	16,290.3
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial							
Asistencia técnica y jurídica al consumidor	686.0	359.0	1,970.0	4,181.0	6,939.0	16,938.0	33,288.6
Departamento del Distrito Federal							
Aportaciones a la administración de justicia (Tribunal Superior de Justicia del D. F., Procuraduría de Justicia del D. F., Tribunal de lo Contencioso Administrativo)	1,947.8	3,552.9	7,338.0	14,778.9	27,234.9	78,259.0	182,144.6
Impartición de justicia y vigilancia de las relaciones laborales		268.0	488.0	1,111.3	2,069.7	nd	12,842.5

(Junta Local de Conciliación y Arbitraje)								
Seguridad pública	7,145.6	14,786.5	26,107.0	34,798.0	52,842.2	nd	253,730.4	
Rehabilitación social	1,152.0	1,958.4	1,958.4					
Secretaría del Trabajo y Previsión Social								
Impartición de justicia y vigilancia de las relaciones laborales (Junta Federal de Conciliación y Arbitraje)	754.0	1,061.0	2,951.0	4,127.0	6,145.0	9,670.0	17,992.1	
Defensa del trabajo y del cooperativismo (Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo)				530.0	682.0	1,466.0	1,926.0	
Procuraduría General de la República	2,587.0	3,981.0	7,438.0	12,521.0	22,579.0	53,408.0	78,694.0	
Total Gasto en Administración de Justicia	17,161.4	31,737.8	61,604.4	94,072.2	157,196.8	nd	728,292.3	
Gasto Total Ejercido por el Gobierno Federal	3,269,769.0	5,367,456.0	8,065,349.0	13,020,464.0	28,574,614.0	77,754,859.0	153,150,780.0	
Gasto Total del Sector Público Presupuestario	4,911,702.0	8,393,270.0	13,348,463.0	20,123,962.0	40,832,582.0	105,609,047.0	208,735,108.0	
Producto Interno Bruto (precios corrientes)	9,797,791.0	17,878,720.0	29,471,575.0	47,402,549.0	79,353,450.0	195,614,485.0	nd	

nd: no disponible. Para 1988 se presenta el gasto presupuestado.

(Junta Local de Conciliación y Arbitraje)							
Seguridad pública	7,145.6	14,786.5	26,107.0	34,798.0	52,842.2	nd	253,730.4
Rehabilitación social	1,152.0	1,958.4	1,958.4				
<hr/>							
Secretaría del Trabajo y Previsión Social							
Impartición de justicia y vigilancia de las relaciones laborales (Junta Federal de Conciliación y Arbitraje)	754.0	1,061.0	2,951.0	4,127.0	6,145.0	9,670.0	17,992.1
Defensa del trabajo y del cooperativismo (Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo)				530.0	682.0	1,466.0	1,926.0
<hr/>							
Procuraduría General de la República	2,587.0	3,981.0	7,438.0	12,521.0	22,579.0	53,408.0	78,694.0
<hr/>							
<i>Total Gasto en Administración de Justicia</i>	17,161.4	31,737.8	61,604.4	94,072.2	157,196.8	nd	728,292.3
<hr/>							
<i>Gasto Total Ejercido por el Gobierno Federal</i>	3,269,769.0	5,367,456.0	8,065,349.0	13,020,464.0	28,574,614.0	77,754,859.0	153,150,780.0
<hr/>							
<i>Gasto Total del Sector Público Presupuestario</i>	4,911,702.0	8,393,270.0	13,348,463.0	20,123,962.0	40,832,582.0	105,609,047.0	208,735,108.0
<hr/>							
<i>Producto Interno Bruto (precios corrientes)</i>	9,797,791.0	17,878,720.0	29,471,575.0	47,402,549.0	79,353,450.0	195,614,485.0	nd
<hr/>							

nd: no disponible. Para 1988 se presenta el gasto presupuestado.

CUADRO 2

PARTICIPACIÓN DE LOS RUBROS EN EL GASTO TOTAL EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
(Porcentajes)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987 *	1988
Poder Judicial							
Suprema Corte de Justicia	7.72	10.89	13.36	8.23	10.62		9.14
Área judicial	7.42	5.51	4.60	12.50	11.30		8.90
Total	15.14	16.40	17.96	20.73	21.92		18.04
Secretaría de Hacienda y Crédito Público							
Impartición de justicia fiscal				1.52	1.54		1.11
Procuración de justicia fiscal				1.16	1.16		1.13
Total justicia fiscal	1.69	1.78	3.72	2.68	2.70		2.24
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial							
Asistencia técnica y jurídica al consumidor	4.00	1.13	3.20	4.44	4.41		4.57
Departamento del Distrito Federal							
Aportaciones a la administración de justicia (Tribunal Superior de Justicia del D. F., Procuraduría de Justicia del D. F., Tribunal de lo Contencioso Administrativo)	11.35	11.19	11.91	15.71	17.33		25.01

Impartición de justicia y vigilancia de las relaciones laborales (Junta Local de Conciliación y Arbitraje)		0.84	0.79	1.18	1.32	1.76
Seguridad pública	41.64	46.59	42.38	36.99	33.62	34.84
Rehabilitación social	6.71	6.17	3.18			
<hr/>						
Secretaría del Trabajo y Previsión Social						
Impartición de justicia y vigilancia de las relaciones laborales (Junta Federal de Conciliación y Arbitraje)	4.39	3.34	4.79	4.39	3.91	2.47
Defensa del trabajo y del cooperativismo (Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo)				0.56	0.43	0.26
<hr/>						
Procuraduría General de la República	15.07	12.54	12.07	13.31	14.36	10.31
<hr/>						
<i>Total Gasto en Administración de Justicia</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<hr/>						

* La estructura de este año no está disponible.

CUADRO 3

PARTICIPACIÓN DE LOS EGRESOS EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
DEL GOBIERNO FEDERAL

EN EL GASTO TOTAL

(Porcentajes)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Poder Judicial							
Suprema Corte de Justicia	0.04	0.06	0.10	0.06	0.06	nd	0.04
Área judicial	0.04	0.03	0.04	0.09	0.06	nd	0.04
Total	0.08	0.09	0.14	0.15	0.12	0.13	0.09
Secretaría de Hacienda y Crédito Público							
Impartición de justicia fiscal				0.01	0.01	nd	0.01
Procuración de justicia fiscal				0.01	0.01	nd	0.01
Total justicia fiscal	0.01	0.01	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial							
Asistencia técnica y jurídica al consumidor	0.02	0.01	0.02	0.03	0.02	0.02	0.02
Departamento del Distrito Federal							
Aportaciones a la administración de justicia	0.06	0.07	0.09	0.11	0.10	0.10	0.12

(Tribunal Superior de Justicia del D. F., Procuraduría de Justicia del D. F., Tribunal de lo Contencioso Administrativo)								
Impartición de justicia y vigilancia de las relaciones laborales (Junta Local de Conciliación y Arbitraje)		0.00	0.01	0.01	0.01	nd	0.01	
Seguridad pública	0.22	0.28	0.32	0.27	0.18	nd	0.17	
Rehabilitación social	0.04	0.04	0.02					
<hr/>								
Secretaría del Trabajo y Previsión Social								
Impartición de justicia y vigilancia de las relaciones laborales (Junta Federal de Conciliación y Arbitraje)	0.02	0.02	0.04	0.03	0.02	nd	0.01	
Defensa del trabajo y del cooperativismo (Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo)				0.00	0.00	nd	0.00	
<hr/>								
Procuraduría General de la República	0.08	0.07	0.09	0.10	0.08	0.07	0.05	
<hr/>								
<i>Total Gasto en Administración de Justicia</i>	0.52	0.59	0.76	0.72	0.55	nd	0.48	
<hr/>								

nd: no disponible; los ceros indican cantidades insignificantes.

CUADRO 4

PARTICIPACIÓN DE LOS EGRESOS EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PIB
(Porcentajes)

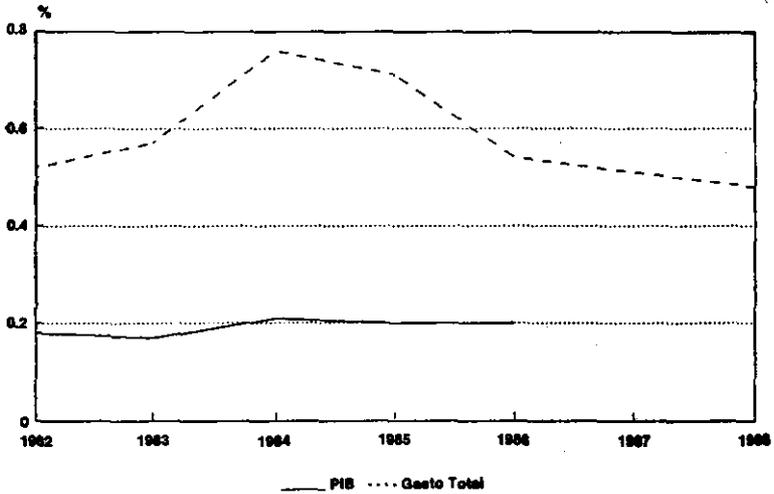
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Poder Judicial						
Suprema Corte de Justicia	0.01	0.02	0.03	0.02	0.02	nd
Area judicial	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	nd
Total	0.02	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05
Secretaría de Hacienda y Crédito Público						
Impartición de justicia fiscal				0.00	0.00	nd
Procuración de justicia fiscal				0.00	0.00	nd
Total justicia fiscal	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.00
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial						
Asistencia técnica y jurídica al consumidor	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
Departamento del Distrito Federal						
Aportaciones a la administración de justicia (Tribunal Superior de Justicia del D. F., Procuraduría de Justicia del D. F., Tribunal de lo Contencioso Administrativo)	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04
Impartición de justicia y vigilancia de las relaciones laborales (Junta Local de Conciliación y Arbitraje)		0.00	0.00	0.00	0.00	nd
Seguridad pública	0.07	0.08	0.09	0.07	0.07	nd
Rehabilitación social	0.01	0.01	0.01			

Secretaría del Trabajo y Previsión Social						
Impartición de justicia y vigilancia de las relaciones laborales (Junta Federal de Conciliación y Arbitraje)	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	nd
Defensa del trabajo y del cooperativismo (Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo)				0.00	0.00	nd
Procuraduría General de la República	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03
<i>Total Gasto en Administración de Justicia</i>	0.18	0.18	0.21	0.20	0.20	nd

nd: no disponible; los ceros indican cantidades insignificantes.

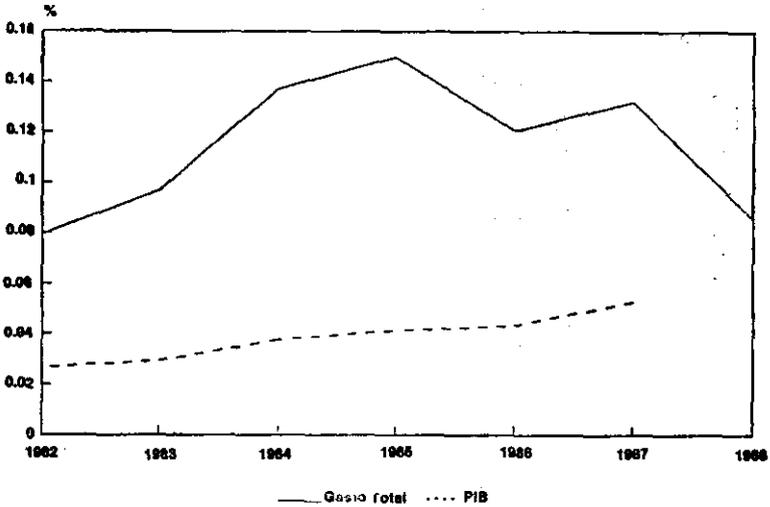
GRÁFICA 1

PARTICIPACIÓN DEL GASTO TOTAL EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
EN EL PIB Y EN EL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL



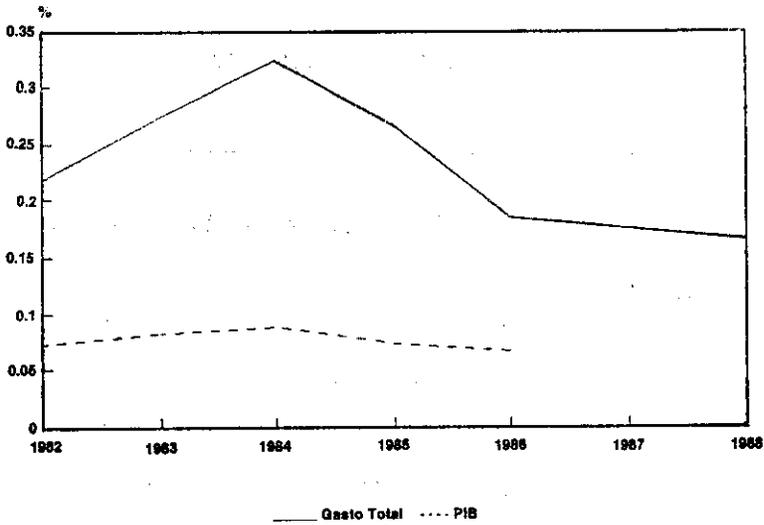
GRÁFICA 2

PARTICIPACIÓN DEL PODER JUDICIAL
EN EL PIB Y EN EL GASTO TOTAL



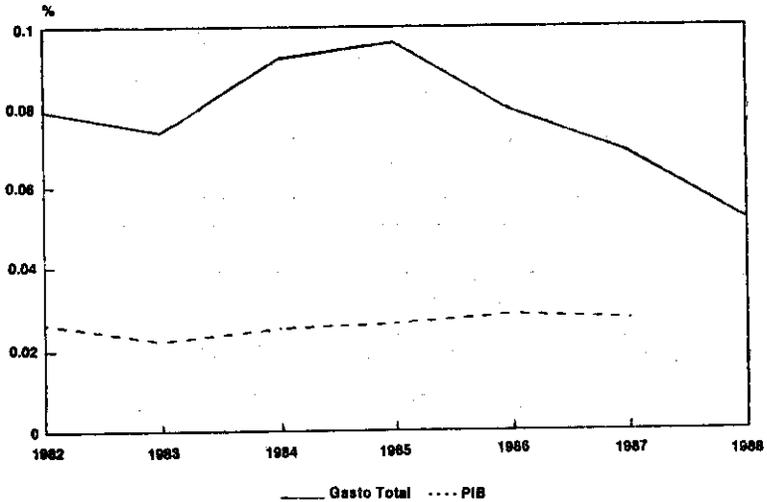
GRÁFICA 3

PARTICIPACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL PIB Y EN EL GASTO TOTAL



GRÁFICA 4

PARTICIPACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL PIB Y EN EL GASTO TOTAL



DISTRIBUCIÓN POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA (GASTO)
(Millones)

AÑO	ÓRGANO	PODER JUDICIAL		PGR		TFCA		TFF		PROFECO	
		Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%
1983	Gasto corriente	5,251	100	3,981	100			565	100	nd	
	Gasto inversión					nd				nd	
	Gasto total	5,251	100	3,981	100			565	100	359	100
1984	Gasto corriente	11,060	100	7,438	100			2,294	100	nd	
	Gasto inversión					nd				nd	
	Gasto total	11,060	100	7,438	100			2,294	100	1,970	100
1985	Gasto corriente	19,770	98	11,396	91	456	100	2,525	100	nd	
	Gasto inversión	375	2	1,125	9					nd	
	Gasto total	20,145	100	12,521	100	456	100	2,525	100	4,181	100
1986	Gasto corriente	33,589	97	21,287	94	1,061	99	4,250	100	nd	
	Gasto inversión	866	3	1,292	6	7	1			nd	
	Gasto total	34,455	100	22,579	100	1,068	100	4,250	100	6,939	100
1987	Gasto corriente	82,668	80	39,872	74	2,938	99	6,719	99	16,425	97
	Gasto inversión	20,238	20	13,536	26	10	1	53	1	513	3
	Gasto total	102,906	100	53,408	100	2,948	100	6,772	100	16,938	100
1988 **	Gasto corriente	118,684	90	67,464	86	3,001	100	8,058	100	33,281	100
	Gasto inversión	12,700	10	11,230	14					8	0
	Gasto total	131,384	100	78,694	100	3,001	100	8,058	100	33,289	100

* Ejercido por: Poder Judicial; Procuraduría General de la República (PGR); Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA); Tribunal Fiscal de la Federación (TFF); Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PFDT); Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA); Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF); Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF); Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF); Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA) y Procuraduría Federal

CORRIENTE Y GASTO DE INVERSIÓN) DEL PRESUPUESTO *

de pesos)

PFDT		JFCA		PGJDF		TSJDF		TCADF		JLCA	
Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%
nd		nd		1,830	100	1,591	100	128	100	268	100
				1,830	100	1,591	100	128	100	268	100
311	100	1,953	100	3,606	89	2,896	95	230	100	479	98
				427	11	156	5			9	2
311	100	1,953	100	4,033	100	3,052	100	230	100	488	100
575	92	3,029	99	7,609	87	5,325	95	409	100	773	100
48	8	36	1	1,179	13	257	5			1	0
623	100	3,065	100	8,738	100	5,582	100	409	100	774	100
501	99	4,935	99	14,190	82	9,340	95	804	97	1,193	96
4	1	65	1	3,151	18	479	5	27	3	44	4
505	100	5,000	100	17,341	100	9,819	100	831	100	1,237	100
1,446	99	9,670	100	37,110	88	26,782	81	2,711	99	3,702	90
20	1			5,258	12	6,359	19	39	1	395	10
1,466	100	9,670	100	42,368	100	33,141	100	2,750	100	4,097	100
1,895	98	12,113	99	nd		nd		nd		nd	
31	2	77	1	nd		nd		nd		nd	
1,926	100	12,190	100	91,670	100	51,686	100	2,905	100	4,574	100

del Consumidor (PROFECO). Información obtenida de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dictamen de la cuenta Pública Federal, años 1983 a 1987.

** Las cifras corresponden a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, para 1988 (a lo asignado y no a lo ejercido).
nd: no disponible.

CUADRO 6

PRESUPUESTO EJERCIDO POR LOS DIFERENTES ÓRGANOS, Y SU RELACIÓN CON EL GASTO TOTAL EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL POR CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA (RAMOS) Y CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)¹

(Millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988 *
Poder Judicial	5,251.0	11,060.0	20,145.0	34,455.0	102,906.0	131,384.0
PGR	3,981.0	7,438.0	12,521.0	22,579.0	53,408.0	78,694.0
TFCA	nd	nd	456.0	1,068.0	2,948.0	3,001.0
TFF	565.0	2,294.0	2,525.0	4,250.0	6,772.0	8,058.0
PROFECO	359.0	1,970.0	4,181.0	6,939.0	16,938.0	33,289.0
PFDT	nd	311.0	623.0	505.0	1,466.0	1,926.0
JFCA	nd	1,953.0	3,065.0	5,000.0	9,670.0	12,190.0
Total ejercido por: Poder Judicial, PGR, TFCA, TFF, PROFECO, PFDT y JFCA	**	**	43,516.0	74,796.0	194,108.0	260,484.0
Gasto total ejercido por el gobierno federal por clasificación administrativa ²	5'367,456.0	8'065,349.0	13'020,464.0	28'574,614.0	77'754,859.0	153'150,780.0
Total ejercido por: Poder Judicial, PGR, TFCA, TFF, PROFECO, PFDT y JFCA respecto al gasto total del gobierno federal por clasificación administrativa (%)	**	**	0.33	0.26	0.25	0.17

PIB ³	17'878,700.0	29'471,600.0	47'402,500.0	79'353,500.0	195'614,500.0 ^p	nd
Total ejercido por: Poder Judicial, PGR, TFCA, TFF, PROFECO, PFDT y JFCA respecto al PIB (%)	**	**	0.09	0.09	0.10	nd

¹ Los órganos son: Poder Judicial; Procuraduría General de la República (PGR); Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA); Tribunal Fiscal de la Federación (TFF); Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PFDT) y Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA). Información obtenida de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dictamen de la Cuenta Pública Federal, años 1983 a 1987.

² Datos obtenidos del "Sexto informe de gobierno 1988. Estadístico".

³ Cifras obtenidas de la publicación *Indicadores Económicos del Banco de México*, agosto de 1988.

nd: no disponible.

p: preliminar.

* Las cifras corresponden al Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988 (a lo asignado y no a lo ejercido).

** No se consigna el dato, por carecer de las cifras correspondientes a algunos años.

CUADRO 7

PRESUPUESTO EJERCIDO POR LOS DIFERENTES ÓRGANOS Y SU RELACIÓN CON
EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)¹

(Millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988 *
Poder Judicial	5,251.0	11,060.0	20,145.0	34,455.0	102,906.0	131,384.0
PGR	3,981.0	7,438.0	12,521.0	22,579.0	53,408.0	78,694.0
TFCA	nd	nd	456.0	1,068.0	2,948.0	3,001.0
TFF	565.0	2,294.0	2,525.0	4,250.0	6,772.0	8,058.0
PROFECO	359.0	1,970.0	4,181.0	6,939.0	16,938.0	33,289.0
PFDT	nd	311.0	623.0	505.0	1,466.0	1,926.0
JFCA	nd	1,953.0	3,065.0	5,000.0	9,670.0	12,190.0
PGJDF	1,830.0	4,033.0	8,788.0	17,341.0	42,368.0	91,670.0
TSJDF	1,591.0	3,052.0	5,582.0	9,819.0	33,141.0	51,686.0
TCADF	128.0	230.0	409.0	831.0	2,750.0	2,905.0
JLCA	268.0	488.0	774.0	1,237.0	4,097.0	4,574.0
Total ejercido	**	**	59,069.0	104,024.0	276,464.0	419,377.0
PIB ²	17'878,700.0	29'471,600.0	47'402,500.0	79'353,500.0	195'614,500.0 ^p	nd
Total ejercido respecto al PIB (%)	**	**	0.12	0.13	0.14	nd

¹ Los órganos son: Poder Judicial; Procuraduría General de la República (PGR); Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA); Tribunal Fiscal de la Federación (TFF); Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PFDT); Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA); Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF); Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF); Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF) y Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA). Información obtenida de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dictamen de la Cuenta Pública Federal, años 1983 a 1987.

² Cifras obtenidas de la publicación *Indicadores Económicos* del Banco de México, agosto de 1988.

nd: no disponible.

p: preliminar.

* Las cifras corresponden a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, para 1988 (a lo asignado y no a lo ejercido).

** No se consigna el dato por carecer de las cifras correspondientes a algunos años.

Como se puede apreciar objetivamente, los recursos asignados a la administración de justicia son poco significativos en los gastos de la Federación, si tomamos en cuenta las críticas condiciones económicas, políticas y sociales del país. Más aún, si consideramos que en los países de la Comunidad Económica Europea, por ejemplo, los gastos en justicia y seguridad a la sociedad, absorben entre 1 y 2% del PIB. Cabe destacar, sin embargo, que de este porcentaje las dos terceras partes se destinan a la seguridad pública, mientras que el tercio restante se dedica a la administración de justicia, con todo y la relatividad de la comparación, esto valdría como tendencia.

7. Políticas

La administración de justicia que implica la procuración y la impartición de la misma, tiene una jerarquía política indiscutible; baste recordar lo que establece el artículo 17 de la Constitución General de la República:

...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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones...

Del orden constitucional mexicano se derivan cuando menos tres acepciones del concepto justicia: la llamada "justicia conmutativa", entendida como la que se encuentra en los tribunales; la que se da por conmutar los derechos en pugna, o como aquella que "auspicia una relación proporcional 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".²⁵

Por otra parte, se encuentra la justicia distributiva que es "aquella que postula el reparto equitativo de los frutos del esfuerzo, a partir del trabajo".²⁶

²⁵ Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

²⁶ *Ibidem*.

La justicia social, como "obligación 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".²⁷

La justicia, por otra parte, pretende la igualdad de los desiguales o la consecución de la seguridad jurídica en la persona, en los bienes y en la condición de los individuos en nuestro país, de donde la jerarquía política del concepto de justicia y su administración, nada menos que están ligados a la realización cierta y real del Estado de derecho que constituye y en el que asienta el Estado mexicano.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988,²⁸ se establece que "la Constitución prescribe que el desarrollo de la sociedad conduzca a la justicia por el camino de la libertad..." y que "el concepto de justicia ordena la distribución equitativa de la riqueza pública; proscribire en la gestión pública toda ventaja en favor de intereses particulares y en perjuicio de la sociedad en general".

El propio Plan señala que la justicia social es "...complemento necesario de la libertad" y que "...la justicia en la libertad representa la esencia misma del proyecto nacional".

Finalmente, el Plan reconoce que se

...han acentuado los obstáculos reales para el acceso a ésta por parte de los ciudadanos, especialmente aquellos grupos de población económica y socialmente menos favorecidos, y han determinado frecuentes cuestionamientos, inquietud, desconfianza y desigualdad en torno a la impartición de justicia, entendida ésta en amplio sentido, que abarca las vertientes orgánica, sustantiva, adjetiva y ejecutiva en que operan los sistemas administrativos o jurisdiccionales para la prevención y solución de conflictos, litigios y controversias...

II. PROPUESTA DE ESQUEMA PARA LA INTEGRACIÓN PRESUPUESTARIA Y JUSTIFICACIÓN DE INCREMENTOS PRESUPUESTALES EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL ORDEN FEDERAL

Con los elementos del marco anterior y solamente con un carácter propositivo, se sugiere un esquema para la integración y justificación

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ Cfr. Poder Ejecutivo federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1983, p. 41 y las referencias literales en pp. 64 y ss.

de incrementos presupuestales de los diversos órganos que administran, procuran o imparten justicia.

El esquema podría estar integrado por tres elementos:

- A. Insumos.
- B. Análisis Financiero, y
- C. Proyecciones

A. *Insumos*

a) *Humanos*. La acción de administrar justicia es un acto fundamentalmente de juzgamiento, fundado en la interpretación y la aplicación del derecho a un caso concreto en cuestión por resolver un conflicto. De tal manera que los elementos humanos representan el punto fundamental o insumo básico para la administración de justicia. En este renglón y dadas las características del universo de la administración de justicia en el orden federal, será necesario destacar los siguientes indicadores:

- 1) Formas y maneras de ingreso, promoción y permanencia del personal especializado en la administración de justicia, de conformidad con la rama, competencia o materia de que se trate.
- 2) Niveles de calificación del personal existente.
- 3) Procesos de actualización y capacitación del personal.
- 4) Personal jurídico y personal técnico.
- 5) Personal administrativo, técnico y manual de la administración de justicia.
- 6) Tabuladores justos.
- 7) Compensaciones o estímulos indirectos.
- 8) Recompensas.
- 9) Servicio social.
- 10) Número de personal y número y especie de conflictos, asuntos o litigios.

b) *Materiales*.

- 1) En cuanto a recursos materiales se refiere, es de expresarse que la administración de justicia, además del acto de los juzgadores requiere, aun en el más simplificado procedimiento, de constancias mínimas y de actuaciones físicas que implican el uso de espacios, mobiliario, equipo.
- 2) Salvo esporádicos esfuerzos por dignificar los espacios y condiciones materiales, la planta física, el mobiliario, el equipo y los materiales

que son necesarios para administrar justicia, requieren de una gran renovación, muchos son obsoletos, retardan los procesos e impiden la expeditación de la justicia.

Pensar en la jurismática es un ejercicio de ciencia ficción en la administración de justicia en México.

B. *Análisis financiero*

El segundo elemento del esquema se refiere al análisis comparativo de los recursos financieros. En este apartado se deberán comprender y analizar los siguientes apartados:

- 1) Los presupuestos a lo largo cuando menos de un periodo sexenal.
- 2) La participación de los órganos de procuración e impartición de justicia en el producto interno bruto.
- 3) Los gastos de operación.
- 4) Los gastos de inversión.
- 5) Las metas programáticas, cuando menos las que han sido consideradas en el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia para el Poder Ejecutivo Federal 1983-1988 o su equivalente para 1989-1994.
- 6) Los volúmenes de gasto, y
- 7) La participación de la administración de justicia en los gastos nacionales de algunos otros países de orden comparable.

C. *Proyecciones*

La tercera parte del esquema se refiere a las proyecciones. No es posible que en periodos de crisis económica, con procesos sociales de alta velocidad de cambio, se logre realizar proyecciones que tomen en cuenta variables que sin un marco de referencia fijo se convierten en super-variables; de tal manera, la predicción deberá referirse fundamentalmente cuando menos a los siguientes puntos:

- 1) Ponderación de la seguridad, la paz pública y la justicia conmutativa y social en un sentido cualitativo y cuantitativo, que permita la conservación del orden público y del Estado de derecho.
- 2) Credibilidad y confianza en el ejercicio de la administración de justicia.
- 3) Elevación de la participación de la administración de justicia en el producto interno bruto de la nación.

4) Mantenimiento del porcentaje de participación de la administración de justicia en el producto interno bruto.

5) Creación de sistemas de remuneración, estímulos y recompensas que propicien y mantengan niveles decorosos de la vida en los trabajadores que imparten la justicia, así como condiciones económicas que les permitan participar sanamente en la renovación moral de la sociedad y realizar una carrera civil de administración de justicia.

6) Dar respuesta a las demandas populares que la participación democrática vaya planteando.

Resulta a todas luces evidente que el modelo tentativamente propuesto, es apenas una exploración inicial en un campo que, por lo expresado, no admite la aplicación analógica de otros modelos de gasto público como pudieran ser los referentes a la educación o a la salud.

También es cierto que la administración de la justicia no admite exclusivamente modelos economicistas, en ocasiones no por más juicio hay mayor justicia, sino por el contrario, la ausencia de conciliación o autocomposición está revelando serios conflictos sociales que pueden suponer la descomposición y desigualdad de estratos completos de la población.

Finalmente, debe señalarse que la propuesta carece aún de planteamientos de orden empírico, tales como muestras, cuantificaciones, encuestas y otros, y que dado el grado de complejidad del tema, tan sólo se plantea de manera propositiva y por la vía del examen, algunas de las situaciones que pueden ser consideradas para consolidar un esquema definitivo.²⁹

²⁹ Véase Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, que es un estudio empírico sobre la materia, así como la antología seleccionada por Ovalle Favela, José, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, 2a ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.