

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ  
JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ

# Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas

Un estudio institucional  
sobre la justicia local en México



NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



DIAGNÓSTICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA  
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
Un estudio institucional sobre la justicia local en México

*Director*

Diego Valadés

*Secretario Académico*

José Antonio Caballero Juárez

*Coordinador de la Unidad de Investigación Empírica*

Hugo A. Concha Cantú

*Equipo de investigación de campo*

Hugo A. Concha Cantú, José Antonio Caballero Juárez, Sergio López-Ayllón, Héctor Fierro, Susana Pedroza de la Llave, Rodrigo Gutiérrez Rivas, José María Serna de la Garza y Miguel Carbonell.

*Asistentes*

Fabiola Ramírez Gómez, Anna Veraza Orozco,  
Aniza Fernanda García y Ulises Ruiz-Lopart

HUGO A. CONCHA CANTÚ  
JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ

DIAGNÓSTICO  
SOBRE LA ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA EN LAS ENTIDADES  
FEDERATIVAS

Un estudio institucional  
sobre la justicia local en México



NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO, 2001

DR © 2001. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-9491-8

## CONTENIDO

Índice de figuras.....	XV
Prólogo .....	XXI
I. Introducción.....	1
A. El Poder Judicial .....	2
1. Planteamiento teórico del Poder Judicial en Occidente .....	3
2. Los grandes temas del Poder Judicial .....	4
B. El Poder Judicial en las entidades federativas .....	5
1. El control federal.....	6
2. La diversidad de diseños y la modificación del esquema federal .....	8
C. La reforma judicial en México en la década de los noventa .....	11
II. Metodología .....	15
A. Diseño .....	16
1. Objetivos: un diagnóstico de corte descriptivo .....	17
2. Limitantes: temporales, económicas y espaciales. Universo seleccionado no representativo = estudio institucional .....	18
3. Los límites del estudio. Qué se incluye y qué se omite. La validez de la información ...	19
4. Las instituciones judiciales. Una metodología mixta .....	21
B. Marco teórico.....	21
1. Organización y estructura .....	21
2. Funcionamiento jurisdiccional .....	22
3. Administración y operatividad .....	22
4. Dinámicas subjetivas.....	22
C. El trabajo empírico.....	22
1. Instrumentos.....	23
a. Análisis legislativo crítico .....	23
b. Lista de observaciones .....	24
c. Cuestionarios .....	24
d. Entrevistas .....	25
e. Información estadística y documental.....	25
f. Evaluaciones .....	26

2. Trabajo de campo .....	26
a. Planeación de las visitas .....	26
b. El equipo de campo.....	26
c. Problemas .....	27
3. La captura y el procesamiento de la información.....	27
III. Organización y estructura de los Poderes Judiciales .....	29
A. Correspondencia entre el texto legal y realidad.....	30
B. La demanda de justicia y la estructura judicial en las entidades .....	33
1. Ubicación geográfica.....	33
2. Capacidad instalada.....	36
3. Diseño institucional.....	41
a. Creación y modificación de jurisdicciones .....	41
b. Modificación a la distribución judicial-territorial.....	43
c. Asignación y modificación de competencias.....	45
d. La segunda instancia en las regiones .....	47
e. Jurisdicción olvidada: los juzgados de paz.....	49
4. Percepción judicial sobre la estructura de las instituciones jurisdiccionales .....	52
C. Los órganos de gobierno y la estructura jerárquica de los Poderes Judiciales.....	53
1. La nueva distribución de competencias .....	54
a. Presidencia (órganos).....	54
b. Pleno .....	70
c. Consejo.....	87
2. Las relaciones entre los órganos.....	100
a. Controles administrativos, disciplinarios y de productividad.....	101
b. Relaciones horizontales entre los órganos del Poder Judicial .....	108
c. Relaciones verticales entre los órganos del Poder Judicial: jerarquía y autoritarismo..	110
3. Salas de segunda instancia .....	114
a. Número y competencia.....	115
b. Adscripciones .....	118
c. Comunicación .....	119
d. Problemática .....	120
4. Juzgados de primera instancia.....	123
a. Número y competencia.....	124
b. Adscripciones .....	126

c. Comunicación .....	126
d. Problemática .....	127
D. Las relaciones con los Poderes Ejecutivo y Legislativo.....	128
1. El Poder Ejecutivo.....	129
a. Nombramientos.....	130
1) Presidente .....	130
2) Magistrados.....	131
3) Consejeros .....	132
b. Comunicación.....	135
c. Procuración de justicia (proceso penal).....	137
d. Disponibilidad de fuerza pública .....	139
2. El Poder Legislativo .....	141
a. Nombramientos.....	142
1) Magistrados.....	142
2) Consejeros .....	144
b. Comunicación.....	145
c. Presupuesto y control .....	145
E. Finanzas .....	145
1. Presupuesto .....	146
a. Programación .....	146
b. Aprobación .....	148
2. El Fondo Auxiliar.....	154
3. Sistema Nacional de Seguridad Pública .....	158
F. La relación con el Poder Judicial federal .....	159
1. El federalismo judicial.....	159
a. Incidencia e impacto.....	160
b. Tiempos amparo .....	162
2. Percepción de la justicia local .....	164
3. Problemática .....	165
IV. La función jurisdiccional.....	167
A. El marco legislativo .....	168



1. Constitucionalismo local.....	170
2. Difusión y recepción de tratados internacionales.....	171
3. Legislación local.....	173
4. Jurisprudencia local.....	175
5. Reglas procesales.....	177
a. Los términos procesales.....	177
b. La uniformidad nacional en materia procesal.....	178
c. Competencia.....	179
d. Comunicación y cooperación judicial.....	180
B. El proceso.....	181
1. Los juzgadores.....	181
a. Percepciones sobre su labor. ¿Cómo entienden su labor?.....	182
b. El ejercicio de la labor jurisdiccional. ¿Cómo ejercen su labor?.....	185
1) Obstáculos.....	185
2) Control del proceso.....	189
2. La tramitación.....	192
a. Productividad.....	193
1) Proceso civil.....	193
a) Rezago.....	193
b) Tiempo de tramitación.....	195
c) Pruebas.....	198
i. Tecnología y pruebas.....	198
ii. Capacidad para desahogo de pruebas.....	199
d) Ejecución.....	199
2) Proceso penal.....	200
a) Rezago.....	201
b) Términos constitucionales.....	203
c) Defensorías de Oficio.....	204
d) Ministerio Público.....	206
b. Calidad.....	207
c. Costos de la justicia.....	208
C. Los mecanismos alternativos.....	209

1. Optimismo generalizado .....	211
2. Problemática .....	212
D. Función jurisdiccional y sociedad.....	213
1. Los abogados postulantes .....	214
a. Desempeño .....	214
b. Controles y colegiación.....	216
2. Las escuelas .....	217
3. Medios de comunicación .....	220
4. Los jueces vistos por sí mismos .....	221
5. Corrupción .....	222
V. Operatividad interna .....	225
A. Instalaciones y equipamiento.....	225
1. Instalaciones del Poder Judicial .....	226
a. Los edificios sede del Poder Judicial .....	226
b. Presidencia.....	230
c. Salas .....	231
d. Juzgados .....	236
2. Equipamiento .....	243
a. Equipamiento general.....	243
b. Salas .....	244
c. Juzgados .....	245
B. El personal y las labores cotidianas.....	246
1. La carrera judicial.....	248
a. Nombramientos.....	249
1) Presidente .....	250
2) Magistrados.....	250
b. Selección .....	253
1) Jueces .....	254
2) Secretarios .....	256
c. Estabilidad .....	257
1) Inamobilidad .....	258
2) Salarios .....	261

3) Retiro .....	272
4) Racionalización en las adscripciones .....	275
d. Capacitación .....	276
1) Institutos .....	277
2) Programas externos .....	277
2. Personal administrativo .....	278
a. Los procesos de nombramiento y selección .....	279
b. Estabilidad .....	280
c. Capacitación .....	280
3. Tradiciones y cambio en la forma de trabajar .....	282
a. El reinado de la costumbre y la resistencia al cambio .....	282
1) Relaciones familiares y clientelismo .....	284
2) Gestión y libros .....	286
b. La racionalización de las actividades .....	286
C. La administración del Poder Judicial .....	288
1. Independencia administrativa y transparencia .....	288
2. Administración de justicia y administración de recursos .....	288
D. El procesamiento y uso de información .....	290
1. La estadística típica .....	291
2. Procesos estadísticos de control .....	291
VI. Elementos subjetivos .....	295
A. Hacia un perfil del funcionario judicial .....	296
B. Autoridad y servicio .....	300
Jerarquía y dependencia .....	300
VII. Conclusiones y propuestas .....	303
A. El modelo occidental y el modelo mexicano en la actualidad .....	304
1. Eficiencia judicial .....	305
2. Independencia judicial .....	309
3. Acceso a la justicia .....	314
B. Hacia una agenda de reforma judicial .....	316

1. Propuestas particulares .....	317
a. Eficiencia .....	317
b. Independencia .....	318
c. Acceso .....	319
2. Propuestas generales .....	320
a. Disgnóstico .....	320
1) Institucional .....	320
2) Temático .....	321
b. Encuesta .....	321
c. Estudios .....	321
d. Estrategias .....	322
Anexo A. Reformas constitucionales recientes al Poder Judicial federal.....	325
Anexo B. Lista de observaciones .....	355
Anexo C. Modelo de cuestionario.....	365
Anexo D. Evaluaciones .....	377

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I.1. Número de amparos en 1999 .....	7
Figura I.2. Influencia del modelo federal en los modelos locales de instituciones jurisdiccionales.....	10
Figura I.3. Últimas reformas a Constituciones y Leyes Orgánicas locales (hasta abril de 1999).....	13
Figura III.1. Pregunta a presidentes de TSJ. De conformidad con lo que marca la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, ¿se han puesto en marcha todas las instancias ahí señaladas?.....	31
Figura III.2. Pregunta a magistrados y jueces. De conformidad con lo que marca la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, ¿se han implementado todas las instancias ahí señaladas?.....	32
Figura III.3. Número de partidos, distritos judiciales y salas regionales.....	34
Figura III.4.a. Distribución territorial promedio.....	35
Figura III.4.b. Cobertura judicial existente en el país .....	35
Figura III.5. Capacidad instalada, jueces de paz y de primera instancia .....	36
Figura III.6. Capacidad instalada, magistrados, salas de apelación y salas regionales .....	37
Figura III.7. Percepción sobre capacidad instalada.....	39
Figura III.8. Órgano encargado de modificar jurisdicciones .....	42
Figura III.9. Determinación o modificación territorial.....	44
Figura III.10. Determinación de partidos o distritos judiciales.....	45
Figura III.11. Asignación de la competencia a juzgados y salas.....	46
Figura III.12. Comparación de entidades con salas regionales y relación media nacional de habitantes por magistrado.....	48
Figura III.13. Comparación de entidades con salas regionales y tamaño del Tribunal Superior de Justicia .....	49
Figura III.14. Número y tipo de juzgados de menor cuantía .....	50
Figura III.15. Promedio nacional de la relación de habitantes por juzgados de menor cuantía.....	51
Figura III.16. Promedio nacional de la relación de municipios por juzgados de menor cuantía .....	52
Figura III.17. Percepción sobre la estructura del Poder Judicial.....	53
Figura III.18. Facultades de los presidentes de Tribunales Superiores de Justicia en materia de estructura y organización .....	56
Figura III.19. Facultades de los presidentes de Tribunales Superiores de Justicia en materia de funcionamiento.....	58
Figura III. 20.a. Facultades de los presidentes de Tribunales Superiores de Justicia en materia de operatividad y administración. Facultades administrativas (1 de 4).....	60
Figura III.20.b. Facultades de los presidentes de Tribunales Superiores de Justicia en materia de operatividad y administración. Relaciones con juzgadores (2 de 4).....	63
Figura III.20.c. Facultades de los presidentes de Tribunales Superiores de Justicia en materia de operatividad y administración. Relaciones con el Pleno (3 de 4).....	65
Figura III.20.d. Facultades de los presidentes de Tribunales Superiores de Justicia en materia de operatividad y administración. Relaciones con funcionarios judiciales (4 de 4).....	67

Figura III.21. Facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia en materia de estructura y organización.....	71
Figura III.22.a. Facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia en materia de funcionamiento (1 de 2) .....	73
Figura III.22.b. Facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia en materia de funcionamiento (2 de 2) .....	76
Figura III.23.a. Facultades del Pleno en materia de operatividad y administración. Administración y nombramientos (1 de 3) .....	78
Figura III.23.b. Facultades del Pleno en materia de operatividad y administración. Ausencias y remociones (2 de 3) .....	80
Figura III.23.c. Facultades del Pleno en materia de operatividad y administración. Relaciones con funcionarios judiciales (3 de 3) .....	82
Figura III.24. Facultades de los Consejos en materia de estructura y organización.....	88
Figura III.25.a. Facultades de los Consejos en materia de operatividad y administración. Administración (1 de 4).....	91
Figura III.25.b. Facultades de los Consejos en materia de operatividad y administración. Capacitación y nombramientos (2 de 4) .....	93
Figura III.25.c. Facultades de los Consejos en materia de operatividad y administración. Ausencias y remociones (3 de 4) .....	95
Figura III.25.d. Facultades de los Consejos en materia de operatividad y administración. Relaciones con personal (4 de 4) .....	96
Figura III.26. Órganos de control administrativo.....	103
Figura III.27. Órganos de control disciplinario.....	106
Figura III.28. Órganos de control a la productividad .....	108
Figura III.29. Opinión de los presidentes de Tribunales Superiores de Justicia sobre la comunicación con magistrados.....	113
Figura III.30. Opinión de los presidentes de Tribunales Superiores de Justicia sobre la comunicación con jueces .....	113
Figura III.31. Competencia y número de salas de apelación .....	115
Figura III.32. Relación de número de juzgados con número de salas .....	117
Figura III.33. Comunicación de la Presidencia con los magistrados.....	119
Figura III.34.a. Opinión de magistrados civiles sobre problemática.....	121
Figura III.34.b. Opinión de magistrados penales sobre problemática .....	122
Figura III.35. Número y competencia de juzgados de primera instancia .....	124
Figura III.36. Comunicación de la Presidencia con los jueces de primera instancia .....	127
Figura III.37. Pregunta a jueces sobre problemática de los juzgados.....	128
Figura III.38. Adscripción de Defensorías de Oficio .....	129
Figura III.39. Duración de los presidentes.....	130
Figura III.40. Nombramiento de magistrados.....	131
Figura III.41. Origen de consejeros.....	134
Figura III.42. Fotografías de gobernadores .....	136
Figura III.43. Relación con la Procuraduría .....	138
Figura III.43.a. Presidentes. ¿Existen problemas para ejecutar sentencias civiles? .....	139
Figura III.43.b. Magistrados civiles. ¿Hay problemas para ejecutar sentencias civiles?.....	140
Figura III.43.c. Jueces civiles. ¿Hay problemas para ejecutar sentencias civiles?.....	140
Figura III.44. Designación de magistrados.....	142
Figura III.45. Designación de magistrados.....	143
Figura III.46. Presidentes. ¿Cómo se asigna el presupuesto del Poder Judicial?.....	147

Figura III.46.a. Magistrados. ¿Cómo se asigna el presupuesto del Poder Judicial?.....	147
Figura III.46.b. Jueces. ¿Cómo se asigna el presupuesto del Poder Judicial? .....	147
Figura III.47. De conformidad con la legislación aplicable el anteproyecto del Presupuesto de Egresos se presenta al:.....	148
Figura III.47.a. Presidentes. El anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial se presenta al:.....	149
Figura III.48. Presupuestos de 1999 y de 2000 y porcentaje en el que se incrementó .....	151
Figura III.49. Presidentes. En su opinión el presupuesto del Poder Judicial es:.....	153
Figura III.50. Presidentes. ¿Cómo afectan las restricciones presupuestarias al trabajo del Tribunal? .....	153
Figura III.50.a. Jueces civiles y penales. ¿Cómo afectan las restricciones presupuestarias al trabajo del Tribunal? .....	153
Figura III.51. Entidades con Fondos Auxiliares .....	155
Figura III.52. Oficiales mayores. ¿Cuáles son los principales usos del Fondo Auxiliar? .....	156
Figura III.53. Presidentes. ¿Qué porcentaje del presupuesto total del Poder Judicial proviene del Fondo Auxiliar? .....	157
Figura III.54. Número de amparos directos interpuestos .....	160
Figura III.55. Magistrados civiles. ¿Qué impacto tienen las sentencias de amparo en su labor? ...	161
Figura III.55.a. Magistrados penales. ¿Qué impacto tienen las sentencias de amparo en su labor?.....	162
Figura III.56. Magistrados civiles. ¿Cuál es el tiempo promedio para la tramitación de un amparo directo?.....	163
Figura III.57. Magistrados civiles. ¿Cómo evalúa a la justicia federal?.....	164
Figura III.57.a. Magistrados penales. ¿Cómo evalúa a la justicia federal? .....	165
Figura IV.1. Pregunta a secretarios generales de Acuerdos sobre ediciones legislativas.....	169
Figura IV.2. Pregunta a presidentes sobre la Constitución estatal .....	170
Figura IV.3. Pregunta a presidentes sobre tratados internacionales.....	172
Figura IV.3.a. Pregunta a jueces civiles sobre tratados internacionales.....	172
Figura IV.3.b. Pregunta a jueces penales sobre tratados internacionales .....	173
Figura IV.4. Opinión sobre la legislación estatal a juzgadores civiles.....	174
Figura IV.4.a. Opinión sobre la legislación estatal a juzgadores penales.....	174
Figura IV.5. Opinión de jueces sobre jurisprudencia local.....	176
Figura IV.6. La jurisprudencia en los Poderes Judiciales de las entidades.....	176
Figura IV.7. Pregunta a presidentes sobre la uniformidad legislativa.....	178
Figura IV.8. Pregunta a jueces civiles sobre problemas de competencia .....	179
Figura IV.9. Percepción de magistrados civiles sobre su labor .....	182
Figura IV.9.a. Percepción de magistrados penales sobre su labor .....	182
Figura IV.9.b. Percepción de jueces civiles sobre su labor .....	183
Figura IV.9.c. Percepción de jueces penales sobre su labor .....	183
Figura IV.10. Pregunta a magistrados civiles sobre los principales obstáculos.....	186
Figura IV.10.a. Pregunta a magistrados penales sobre los principales obstáculos.....	186
Figura IV.10.b. Pregunta a jueces civiles sobre los principales obstáculos.....	186
Figura IV.10.c. Pregunta a jueces penales sobre los principales obstáculos .....	187
Figura IV.11. Pregunta a magistrados civiles sobre el control del proceso .....	189
Figura IV.11.a. Pregunta a magistrados penales sobre el control del proceso.....	189
Figura IV.11.b. Pregunta a jueces civiles sobre el control del proceso .....	190
Figura IV.11.c. Pregunta a jueces penales sobre el control del proceso.....	190
Figura IV.12. Determinación de rezago en los juzgados civiles.....	194

Figura IV.13. Existencia de rezago en los juzgados civiles.....	195
Figura IV.14. Reducción del tiempo de tramitación de los procesos.....	196
Figura IV.15. Medidas para reducir el tiempo de tramitación de los procesos.....	196
Figura IV.16. Incorporación de avances tecnológicos como medios de prueba.....	198
Figura IV.17. Tiempo promedio para ejecución de sentencia .....	200
Figura IV.18. Existencia de rezago en los juzgados penales .....	201
Figura IV.19. Causas del rezago en los juzgados penales .....	202
Figura IV.20. Cumplimiento de los términos constitucionales.....	203
Figura IV.21. Evaluación de los defensores de oficio.....	205
Figura IV.22. Evaluación de los jueces penales de la relación con la Procuraduría de Justicia .....	206
Figura IV.23. Evaluación de los presidentes de la relación con la Procuraduría de Justicia .....	207
Figura IV.24. Existencia de mecanismos alternativos (MAC) en el Poder Judicial .....	210
Figura IV.24.a. Existencia de mecanismos alternativos (MAC) en el Poder Judicial.....	210
Figura IV.25. Opinión de presidentes sobre los mecanismos alternativos .....	211
Figura IV.26. Evaluación de los presidentes al papel de los abogados .....	215
Figura IV.26.a. Evaluación de los jueces civiles al papel de los abogados .....	215
Figura IV.26.b. Evaluación de los jueces penales al papel de los abogados .....	215
Figura IV.27. Promedios de evaluación a abogados .....	216
Figura IV.28. Evaluación de los Colegios de Abogados .....	217
Figura IV.29. Evaluación de los presidentes a la formación profesional .....	218
Figura IV.29.a. Evaluación de los magistrados a la formación profesional .....	218
Figura IV.29.b. Evaluación de los jueces a la formación profesional.....	219
Figura IV.30. Percepción de los presidentes sobre interés de los medios de comunicación .....	220
Figura IV.30.a. Percepción de los juzgadores civiles sobre los medios de comunicación .....	220
Figura IV.30.b. Percepción de los juzgadores penales sobre los medios de comunicación .....	220
Figura IV.31. Opinión sobre la existencia de estudios sobre el Poder Judicial .....	222
Figura V.1. Antigüedad de la sede de los Poderes Judiciales.....	227
Figura V.2. Aspecto general de la sede de los Poderes Judiciales .....	228
Figura V.3. Diferencias de las oficinas de la Presidencia.....	230
Figura V.4. Fotografías de otros Poderes en las Presidencias .....	231
Figura V.5. Condiciones generales de trabajo en salas penales.....	232
Figura V.6. Condiciones generales de trabajo en salas civiles .....	233
Figuras V.7. y V.7.a. Unidad de instalaciones de las salas.....	234
Figuras V.8. y V.8.a. Privacidad de los secretarios en las salas.....	234
Figuras V.9. y V.9.a. Separación con el público en las salas.....	235
Figuras V.10. y V.10.a. Espacio para el público en las salas.....	235
Figura V.11. Condiciones generales de trabajo de los juzgados penales .....	236
Figura V.11.a. Condiciones generales de trabajo en los juzgados civiles .....	237
Figuras V.12. y V.12.a. Privacidad de los jueces.....	238
Figuras V.13. y V.13.a. Visibilidad de los jueces.....	238
Figuras V.14. y V.14.a. Privacidad de los secretarios de juzgados.....	239
Figuras V.15. y V.15.a. Separación con el público en los juzgados .....	240
Figuras V.16. y V.16.a. Espacio para el público en los juzgados .....	240
Figura V.17. Juzgados penales junto a centros de readaptación social .....	241
Figura V.18. Condiciones de la rejilla de prácticas en juzgados penales .....	241
Figura V.19. Espacio para audiencias en juzgados civiles .....	242
Figura V.20. Equipamiento de los Poderes Judiciales .....	243
Figuras V.21. y V.21.a. Características del equipo de cómputo en las salas.....	244



Figuras V.22. y V.22.a. Características del equipo de cómputo en los juzgados.....	245
Figura V.23. Poderes Judiciales con página de <i>Internet</i> .....	246
Figura V.24. Personal que labora en los Poderes Judiciales.....	248
Figura V.25. Opinión de los presidentes sobre designación de los magistrados.....	251
Figura V.25.a. Opinión de los magistrados civiles sobre designación de los magistrados.....	251
Figura V.25.b. Opinión de los magistrados penales sobre designación de los magistrados.....	252
Figura V.26. Existencia del concurso de oposición para juez de primera instancia.....	254
Figura V.27. Opinión de jueces civiles sobre selección de jueces.....	255
Figura V.27.a. Opinión de jueces penales sobre selección de jueces.....	255
Figura V.28. Percepción de jueces civiles sobre mecanismos de designación de secretarios.....	256
Figura V.28.a. Percepción de jueces penales sobre mecanismos de designación de secretarios.....	257
Figura V.29. Percepción de los presidentes sobre los ingresos de magistrados.....	262
Figura V.29.a. Percepción de los magistrados civiles sobre los ingresos de magistrados.....	262
Figura V.29.b. Percepción de los magistrados penales sobre los ingresos de magistrados.....	263
Figura V.29.c. Percepción de los jueces civiles sobre los ingresos de magistrados.....	263
Figura V.29.d. Percepción de los jueces penales sobre los ingresos de magistrados.....	263
Figura V.30. Percepción de los presidentes sobre los ingresos de jueces.....	264
Figura V.30.a. Percepción de los magistrados civiles sobre los ingresos de jueces.....	264
Figura V.30.b. Percepción de los magistrados penales sobre los ingresos de jueces.....	265
Figura V.30.c. Percepción de los jueces civiles sobre los ingresos de jueces.....	265
Figura V.30.d. Percepción de los jueces penales sobre los ingresos de jueces.....	265
Figura V.31. Percepción de los presidentes sobre los ingresos de secretarios de sala.....	266
Figura V.31.a. Percepción de los magistrados civiles sobre los ingresos de secretarios de sala.....	266
Figura V.31.b. Percepción de los magistrados penales sobre los ingresos de secretarios de sala.....	267
Figura V.31.c. Percepción de los jueces civiles sobre los ingresos de secretarios de sala.....	267
Figura V.31.d. Percepción de los jueces penales sobre los ingresos de secretarios de sala.....	267
Figura V.32. Percepción de los presidentes sobre los ingresos de secretarios de juzgado.....	268
Figura V.32.a. Percepción de los magistrados civiles sobre los ingresos de secretarios de juzgado.....	268
Figura V.32.b. Percepción de los magistrados penales sobre los ingresos de secretarios de juzgado.....	269
Figura V.32.c. Percepción de los jueces civiles sobre los ingresos de secretarios de juzgado.....	269
Figura V.32.d. Percepción de los jueces penales sobre los ingresos de secretarios de juzgado.....	269
Figura V.33. Percepción de los presidentes sobre los ingresos de jueces menores.....	270
Figura V.33.a. Percepción de los magistrados civiles sobre los ingresos de jueces menores.....	270
Figura V.33.b. Percepción de los magistrados penales sobre los ingresos de jueces menores.....	271
Figura V.33.c. Percepción de los jueces civiles sobre los ingresos de jueces menores.....	271
Figura V.33.d. Percepción de los jueces penales sobre los ingresos de jueces menores.....	271
Figura V.34. Retiro de los magistrados.....	273
Figura V.34.a. Retiro de los jueces.....	274
Figura V.35. Adscripciones de los juzgados.....	275
Figura V.36. Nombramiento de personal administrativo.....	279
Figura V.37. Cursos de capacitación al personal administrativo.....	281
Figuras V.38., V.38.a. y V.38.b. Percepción sobre la existencia de manuales de operación.....	283
Figuras V.39., V.39.a. y V.39.b. Percepción sobre la existencia de instructivos de gestión de expedientes.....	283
Figura V.40. Promedios de antigüedades en el Poder Judicial.....	285
Figura V.41. Número de personal en un juzgado civil.....	287

Figura V.42. Número de personal en un juzgado penal .....	287
Figura V.43. Fondos mensuales para gastos generales .....	289
Figura V.44. Porcentaje del tiempo de los juzgadores para tareas administrativas .....	290
Figura V.45. Formatos estadísticos para juzgados civiles .....	292
Figura V.46. Formatos estadísticos para juzgados penales .....	292
Figura VI.1. Edades promedio de juzgadores entrevistados.....	297
Figura VI.2. Promedios de antigüedad laboral de los juzgadores entrevistados.....	298
Figura VI.3. Promedios de composición por género de juzgadores entrevistados.....	299

## PRÓLOGO

Administración de justicia, dice Héctor Fix-Zamudio, es un concepto con dos acepciones: en primer término, se refiere a la actividad jurisdiccional del Estado y, en segundo lugar, implica el gobierno y administración de los tribunales.<sup>1</sup> El *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México* se refiere a ambas acepciones, al abordar el estudio de los Poderes Judiciales en su naturaleza y composición institucional, así como en la delicada función que tienen a su cargo. Como el título sugiere, sin embargo, se trata de un estudio que se limita al análisis de uno de los dos tipos de instituciones jurisdiccionales que existen en un Estado federal. Nos referimos a la administración de la justicia local como sinónimo de la actividad jurisdiccional que se lleva a cabo en las entidades federativas,<sup>2</sup> la que en sentido riguroso se denomina justicia del fuero común, en contraste con el fuero federal.

La justicia local en México es un tema que, paradójicamente, a pesar de su trascendencia para el funcionamiento del Estado, ha estado casi olvidado. A pesar de que se trata de una de las áreas que ha sufrido directamente el menosprecio y la subordinación institucional, mediante los efectos de un régimen caracterizado por la centralización y el autoritarismo, los Poderes Judiciales locales continúan siendo espacios vitales de vinculación entre algunos sectores de la sociedad y el Estado, así como mecanismos de legitimidad de un régimen formalmente fundado en el derecho. Estas poderosas razones no sólo permitieron la supervivencia de las instituciones judiciales en un contexto adverso, sino que son las que en la actualidad las colocan en el centro de la articulación de un Estado democrático y de derecho.

Los principios de la democracia que México ha venido construyendo en las últimas décadas descansan sobre el cumplimiento del ideal de justicia. Una sociedad caracterizada por una pluralidad, basada en la fragmentación y la desigualdad, tiene como prioridad la existencia de un sistema eficaz para la resolución de los conflictos sociales. La falta de esta estructura inhibe la cohesión social y fractura los fundamentos de la acción pública. No en balde la administración de justicia, junto con la actividad recaudatoria y las fuerzas armadas, son citadas como las funciones primarias de toda organización estatal. La función jurisdiccional en un Estado democrático, que busca fundar sus decisiones y acciones en la pluralidad y la tolerancia, requiere los mecanismos que protejan a todos los grupos que integran esa sociedad. Algunos autores enfatizan el papel de los tribunales como medios de protección de las minorías frente a los gobiernos de las mayorías. Más aún, en el devenir de los Estados contemporáneos ha acabado por desplazarse a algunas áreas de decisión gubernamental, pertenecientes a los órganos deliberativos y representativos, o los ejecutivos, hacia los órganos jurisdiccionales, que se erigen como símbolos de estabilidad, de seguridad y de imparcialidad.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Administración de justicia”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

<sup>2</sup> El término “local”, aunque usado recientemente como referencia al nivel municipal de gobierno por distintas disciplinas sociales, es también utilizado por la Constitución de la república para referirse a los poderes públicos de las entidades federativas, como, por ejemplo, “legislaturas locales”, en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, “Tribunales Superiores de Justicia locales”, artículo 108, párrafo tercero, o los términos “diputado local” o “Poder Judicial local” del artículo 116, fracción III, por citar algunos ejemplos.

<sup>3</sup> Garapón, A., *Juez y democracia*, Barcelona, Flor del Viento, 1997.

Un Estado de derecho, por su parte, no es concebible sin las instituciones que tienen a su cargo la delicada labor de individualizar las normas generales a los problemas y situaciones específicas que se presentan cotidianamente a la ciudadanía. Si las leyes siguen siendo las representaciones de la voluntad general para ordenar la vida social, éstas no acaban por tener toda su fuerza y efectos, sin la existencia de las instituciones que se encargan de aplicarlas a situaciones específicas con el respaldo coactivo del Estado. Al hacer esto, las instituciones jurisdiccionales cumplen con una tarea implícita de gran envergadura, al ser éstas las últimas autorizadas para decir cuál es el sentido de la ley. Administrar justicia, desde este punto de vista, es la tarea a través de la cual el Estado provee los principios de certeza, seguridad y defensa de las libertades cívicas.

En México, la organización federal se basa en la estricta distribución de funciones entre distintos Poderes, pero también entre distintos niveles de gobierno. A pesar de la marcada centralización que el país ha sufrido hasta la fecha, la importancia intrínseca de las instituciones gubernamentales locales no pudo ser menoscabada. Menguada la diversidad competencial a ellos atribuida, los Poderes Judiciales locales subsistieron como la primera cara de la justicia del Estado frente a la sociedad. Los ciudadanos, enfrentados a problemas con sus semejantes en lo concerniente a la esfera privada, o bien a problemas derivados de la comisión de delitos, han requerido acudir a las puertas de los tribunales de las entidades federativas, incluyendo los llamados juzgados de baja cuantía que, a menudo, se encuentran en los municipios más apartados.

No obstante la trascendencia de su papel, los Poderes Judiciales locales no han contado con las condiciones necesarias para desempeñarlo plenamente. Las instituciones que aquí se estudian no sólo reprodujeron durante años los vicios y efectos de un sistema autoritario como entidades que estaban subordinadas a los mandatos de los Ejecutivos locales, sino que, incluso, experimentan una subordinación a la justicia federal. Ésta, de acuerdo con lo establecido en la Constitución general, es competente para revisar todas las resoluciones emitidas por los Poderes Judiciales locales, situación que pone en entredicho el principio de definitividad y, consecuentemente, el papel de las instituciones locales. Esto sucede cuando los particulares que cuentan con los recursos necesarios acuden a la justicia federal como instancia decisoria final, a través del juicio de amparo consagrado en nuestro sistema jurídico.

Los cambios políticos y económicos que se han presentado en México también tocan la puerta de las instituciones jurisdiccionales locales. La auténtica transformación en un régimen de mercado abierto y competitivo, así como en una democracia plena y funcional, requieren la transformación de estos poderes públicos. Estos cambios ya se han iniciado. Como se demuestra a lo largo de los resultados recogidos por la presente investigación, hoy los Poderes Judiciales locales son parte de la dinámica de cambio en el país, lo que no significa que ya han alcanzado su plena funcionalidad de acuerdo al papel que se supone que deben realizar en un Estado de derecho. Se trata de procesos iniciados en los últimos seis años, que todavía están por alcanzar su consumación para conformar instituciones jurisdiccionales eficientes, independientes y accesibles a toda la sociedad.

El vacío existente en el conocimiento de la administración de justicia local ha dado lugar a la reproducción ilimitada de prejuicios e imágenes distorsionadas sobre la compleja y vasta realidad de las instituciones jurisdiccionales en el país. Es frecuente escuchar generalizaciones o reduccionismos sobre el desempeño de los Poderes Judiciales en las entidades federativas. Los abogados postulantes y el público en general suele compensar este vacío de información con percepciones subjetivas, derivadas de experiencias aisladas, a las que consideran conocimiento científico.

Otro problema que surge de manera frecuente en contra de la transformación de las instituciones de justicia local es un “paternalismo federal”, que plantea la necesidad de controlar a los Poderes Judiciales locales mediante las autoridades federales, por considerar que no cumplen adecuadamente su papel.

Este conjunto de problemas motivó, entre otras cosas, la necesidad de emprender un estudio riguroso sobre el estado actual de la administración de justicia local. Para acceder a este tipo de información se requerían enfoques y métodos de investigación distintos a los tradicionalmente utilizados por las investigaciones jurídicas. El proyecto, desde sus primeras concepciones, planteó la necesidad de ser una investigación empírica. Este tipo de investigación pretende presentar la forma en que una institución funciona en la realidad y no se limita a su descripción normativa. Nunca pudimos imaginar la extensión de una empresa semejante. Confesamos que el desarrollo del trabajo desbordó nuestra planeación original; sobre todo, en lo concerniente a la etapa del análisis de la información y redacción, por la cantidad de datos que obtuvimos. Pero no podía ser para menos. Éste es un trabajo que, con múltiples limitaciones en los alcances de sus fuentes de información, así como en su presentación, introduce, por primera vez, el panorama general de un poder público tal y como existe en las treinta y dos entidades de nuestro país.

Los costos de haber trabajado de esta manera también son importantes. Entre otros, la información que se presenta está actualizada hasta abril de 2000. Frente a los intensos y veloces procesos de reforma que se llevan a cabo en algunas entidades, esta aclaración es de suma importancia. Otro problema fundamental en la naturaleza de un estudio como éste fue el alimentarse de fuentes de información que nunca antes habían abierto sus puertas a las preguntas y ojos de investigadores que no pertenecen a dichas instituciones. Si bien este tipo de problemática fue solucionada con mecanismos para homogeneizar los datos directamente recabados, no pudo hacerse lo mismo con información previamente elaborada por las instituciones judiciales, como informes estadísticos o la propia legislación. Este tipo de información presentó problemas de consistencia, uniformidad y hasta lagunas.

El término “diagnóstico” acarrea también ciertos problemas. Todo diagnóstico, en realidad, debe explicitar el nivel de profundidad de los exámenes realizados. En nuestro caso, es importante aclarar desde el inicio las condicionantes y objetivos de nuestro esfuerzo. No se trata de un análisis exhaustivo de todos los componentes estructurales y funcionales de los Poderes Judiciales. Para haber logrado esto, se hubiera requerido visitar todas las unidades jurisdiccionales del país, o bien contar ya con criterios sólidos para hacer una muestra representativa de estos órganos. Como se detalla en la parte metodológica, no estábamos en ninguno de estos dos supuestos. El trabajo es una visión general de lo que ocurre en los Poderes Judiciales de todo el país, que combina técnicas cuantitativas y cualitativas para mostrar tendencias o patrones en la estructura y funcionamiento de éstos, pero no pretende proporcionar ni valores absolutos ni información de un gran detalle. Este diagnóstico aspira a mostrar los grandes aspectos y tendencias de todo el país, pero, en realidad, su objetivo es señalar hacia dónde debe continuar la investigación y difusión de información sobre la administración de justicia en México.

Este trabajo está estructurado de acuerdo a los criterios de análisis que comprenden cómo son y cómo funcionan efectivamente los Poderes Judiciales. En la Introducción, se presenta, de manera breve, el marco teórico para abordar el estudio de las instituciones jurisdiccionales y las condiciones generales en las que se desenvuelve México. En el segundo capítulo se presenta la metodología sobre la que se sustenta la presente investigación. Los capítulos restantes se ocupan del análisis de la información obtenida en cada una de las áreas en las que se dividió el Poder Judicial para su estudio: organización y estructura; funcionamiento jurisdiccional; operatividad y administración, y elementos subjetivos. El séptimo y último capítulo presenta las conclusiones sobre el universo informativo que encontramos y una breve sección donde apuntamos nuestras reflexiones sobre el futuro de este tipo de investigaciones.

Nuestra labor inició hace poco más de un año, y los resultados que han ido esperándose han variado considerablemente. Como un diagnóstico, el estudio pudo adoptar múltiples formatos. Optamos por aquél que satisface de la mejor manera nuestras expectativas académicas y una demanda

por parte de muchos actores por conocer de manera detallada la realidad de la justicia en las entidades federativas. Ésta, como todas las decisiones, ha tenido costos. Desde estas líneas introductorias, hacemos patente nuestro reconocimiento a las instituciones que hicieron posible este esfuerzo y que confiaron en que llegaría el día de su culminación. Este trabajo es una muestra palpable de lo que la cooperación interinstitucional, aun tratándose de entidades con objetivos diferentes, puede lograr para el beneficio colectivo.

No nos resta más que agradecer a las distintas personas e instituciones que han contribuido a que este proyecto se publique. El apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, encabezado por su director, doctor Diego Valadés, fue fundamental para el desarrollo y conclusión de este proyecto. El otro patrocinador, el National Center for State Courts, siempre nos brindó su cara amable y asistencia técnica a través de Catherine Gill, Rosario Pérez y su vicepresidente operativo Donald Cullen, quien en pocas horas nos reveló el fascinante mundo de la investigación empírica aplicada a las instituciones jurisdiccionales. El trabajo fue ideado, originalmente, por el doctor José Luis Sobranes, quien siempre ha mostrado un gran interés por los temas de la justicia en México no sólo desde la tribuna académica, sino mediante un compromiso activo y dedicado. A él le debemos ser los herederos de tan valioso proyecto. El señor Jene Thomas de US-AID fue un contacto clave para poder emprender esta empresa. Nuestro reconocimiento y agradecimiento a su continuo apoyo, dedicación y, sobre todo, paciencia con nuestros avatares y demoras académicas.

Asimismo, queremos agradecer a todos los Poderes Judiciales del país, así como a la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, por su colaboración, hospitalidad y atenciones. Gracias a estas instituciones y las personas que las dirigen e integran; este proyecto marca el inicio de una etapa de colaboración entre estos poderes públicos y la investigación jurídica.

La investigación de campo fue elaborada por un pequeño y talentoso grupo de investigadores a los cuales les estamos muy agradecidos. El secretario académico, doctor Sergio López Ayllón, así como el doctor Héctor Fix Fierro fueron parte de este grupo y nuestros muy apreciados asesores en virtud de su conocida experiencia en temas relacionados con la materia. La investigación contó siempre con el trabajo dedicado de tres técnicos académicos, dos de ellas adscritas a la Unidad de Investigación Empírica del propio Instituto de Investigaciones Jurídicas, Aniza Fernanda García Morales y Anna Verónica Veraza Orozco, así como de Fabiola Ramírez, auxiliar de la Secretaría Académica. Ulises Ruizlopart auxilió en el área administrativa en un momento en que este apoyo fue imprescindible. Adicionalmente, todo el aparato administrativo del Instituto siempre nos brindó todas las facilidades necesarias. Es impensable lo que hubiera implicado una investigación de esta envergadura sin toda la gente que conforma esta estructura institucional de apoyo.

Finalmente, este trabajo está dedicado a Amy, Roxana y Nicolás, quienes soportaron ausencias, excusas y presiones de muy variada naturaleza.

I. Introducción.....	1
A. El Poder Judicial .....	2
1. Planteamiento teórico del Poder Judicial en Occidente .....	3
2. Los grandes temas del Poder Judicial .....	4
B. El Poder Judicial en las entidades federativas .....	5
1. El control federal.....	6
2. La diversidad de diseños y la modificación del esquema federal .....	8
C. La reforma judicial en México en la década de los noventa.....	11

## I. INTRODUCCIÓN

Antes de iniciar el estudio de las instituciones que administran justicia en las entidades federativas de la república mexicana, conviene hacer algunas consideraciones sobre su naturaleza, funcionamiento, así como del contexto en el que desempeñan y las expectativas que se tienen de ellas. En primer término, debe empezar por plantearse en qué consiste la función que realizan los Poderes Judiciales. En ese sentido, se requiere presentar un marco teórico que permita explicar cuáles son las características esenciales del trabajo que realizan los tribunales. Es decir, debe indicarse cómo se concibe a los Poderes Judiciales dentro de la estructura de un Estado liberal de derecho y qué papel se espera que desempeñen dentro del mismo.

La organización federal del Estado mexicano plantea problemas adicionales para el estudio de este tipo de instituciones, pues en este tipo de organización existen las instituciones del orden federal y las del orden estatal o local. El conocimiento de la función jurisdiccional requiere el estudio de ambas dimensiones. Además, la estructura federal mexicana plantea también la necesidad de estudiar las instituciones judiciales de todas las entidades del país. Ante la falta de criterios sólidos para hacer una muestra representativa de Poderes Judiciales locales, es necesario hacer un primer acercamiento general de las instituciones de todo el país. Aun así, el análisis de cada una de estas instituciones no es suficiente, y resulta necesario incorporar a la discusión la relación del Poder Judicial federal con los Poderes Judiciales de las entidades federativas. Esta relación entre los dos niveles de gobierno se presenta de manera cotidiana y genera efectos complejos y variados. Por una parte, la justicia federal se comunica continuamente con la justicia local, pero también genera problemas entre ambas jurisdicciones. El apartado B de esta introducción presenta algunas consideraciones sobre este tema, a propósito del estudio de los Poderes Judiciales locales, así como un panorama general sobre el contexto en el que se desarrolla la administración de justicia en el ámbito local mexicano.

Finalmente, esta introducción pretende hacer un análisis del significado y contexto de la reforma judicial en México. Para ello, se hace un breve recorrido de la última reforma judicial federal emprendida en México y cuál ha sido el alcance de este proceso en las entidades federativas. Tomando en consideración que, a partir de dicho proceso, se originó un conjunto de operaciones de modernización o cambios institucionales en todo el país, resulta fundamental detectar cuáles son los elementos comunes de dichos procesos entre las distintas instituciones jurisdiccionales, las diferencias, así como las velocidades e intensidades de los cambios.

Siendo éste un trabajo que tan sólo aspira a presentar una descripción de las instituciones de justicia local en el país, no profundiza mayormente en el difícil ámbito de los orígenes y causas de estos procesos de cambio, ni tampoco intenta conformar un modelo único para evaluar lo logrado en cada entidad federativa. Creemos que la complejidad de nuestro objeto de estudio nos exige presentar con seriedad los datos susceptibles de ser comparados, pero también todas aquellas diferencias institucionales, por sutiles que sean, que hacen de la comparación una tarea poco útil. Comparar se refiere, desde una perspectiva formal, al descubrimiento de las semejanzas o diferencias que pueden existir entre uno o más objetos que, por su origen, estructura o función parecen tener semejanzas. Las instituciones judiciales pueden ser comparadas siempre y cuando se haga a partir de un marco conceptual que defina cuál es el elemento común, estructural o fun-



cional que tienen estas instituciones, y las formas específicas en que estos elementos pueden presentarse.

Lo anterior significa que la comparación requiere, en primer término, un conocimiento básico de aquellos objetos que pretenden compararse y, en segundo lugar, un conjunto de referentes funcionales y estructurales (provenientes de la propia realidad que las instituciones judiciales presentan en su conjunto) con los cuales pueda llevarse a cabo la comparación y, eventualmente, aunque no es objetivo de este trabajo, la evaluación. Este diagnóstico pretende aportar dos de estos elementos de manera simultánea: el conocimiento básico de las instituciones jurisdiccionales locales y los grandes temas o áreas necesarios para estudiar y comparar las instituciones, como referentes de su estructura y funcionamiento ideal.

## A. EL PODER JUDICIAL

A pesar de la gran variación de sistemas políticos y formas de gobierno que existen en la actualidad, es posible identificar las instituciones políticas que conforman la mayoría de los Estados contemporáneos. Estos Estados, finalmente, han seguido, a través de diversas experiencias y procesos históricos, la conformación de un modelo común que podríamos llamar el modelo liberal occidental. El modelo se caracteriza, entre otras cosas, por tener una organización política subordinada a una estructura legal (constitucional), la cual no sólo divide y organiza el poder para su ejercicio en varios tipos de instituciones, sino que reconoce y protege una serie de derechos fundamentales, así como establece un conjunto de principios para el desarrollo económico.<sup>1</sup>

Dentro del conjunto de instituciones políticas que conforman este modelo estatal predominante, las instituciones encargadas de administrar justicia, llamadas instituciones jurisdiccionales, tienen un papel fundamental. Aunque su rol aparentemente se reduce a la mera resolución de conflictos derivados de la interacción social, ya sea entre individuos o bien entre individuos e instituciones estatales, al proveer de medios para la resolución de conflictos, estas instituciones cumplen con la función de canalizar o desplazar los conflictos sociales que pudieran convertirse en problemas de tipo político.<sup>2</sup> A través de este desplazamiento de la conflictividad social, las instituciones judiciales coadyuvan a la participación política de los ciudadanos en las esferas estatales, pero también cumplen un importante papel de control social.<sup>3</sup> Asimismo, las instituciones judiciales son las encargadas de determinar el alcance y contenido de todo el sistema jurídico. Mediante las facultades, más o menos restringidas de interpretación, el Poder Judicial decide cómo

---

<sup>1</sup> Los orígenes y evolución de este modelo pueden ser observados en aquellos autores que tratan el surgimiento del Estado moderno y de sus instituciones. Con particular atención a las instituciones jurídicas de dichos Estados, *vid.* Berman, Harold J., *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Harvard University Press, 1983; Garapon, Antoine, *Juez y democracia*, Barcelona, Flor del Viento, 1997; Gauchet, Marcel, "Primitive Religion and the Origins of the State", en Lilla, Mark (ed.), *New French Thought. Political Philosophy*, Princeton, Princeton University Press, 1994, pp. 116-122; Kriegel, Blandine, *The State and the Rule of Law*, Princeton, Princeton University Press, 1995, y Tigar, Michael E. y Levy, Madeleine, *Law and the Rise of Capitalism*, Nueva York, Monthly Review Press, 1977.

<sup>2</sup> *Vid.* Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1990, y Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

<sup>3</sup> Un análisis de estas funciones es desarrollado por autores como Cohen, Stanley, *Visions of Social Control: Crime, Punishment, and Classification*, Nueva York, Blackwell, 1985; Holmes, Stephen, *Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1995; Nino, Carlos Santiago, *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996, y, especialmente, Shapiro, Martin, *op. cit.*, nota 2.

mo deben ser entendidas las normas jurídicas. Cuando estas facultades son amplias y cada una de éstas no muy limitadas, las instituciones judiciales pueden llegar a convertirse en las principales instituciones jurídicas y en las encargadas de limitar la acción política de cualquier actor en la sociedad. En estos casos, los Poderes Judiciales están cumpliendo, además, un importante papel legitimador de todo el Estado en su conjunto.

### 1. *Planteamiento teórico del Poder Judicial en Occidente*

Para poder cumplir cabalmente con estas funciones, las instituciones judiciales del Estado occidental contemporáneo deben estructurarse de conformidad con tres principios básicos: independencia, eficiencia y accesibilidad. Cada uno de estos principios establecen un conjunto de objetivos deseables o ideales, así como una multiplicidad de mecanismos para llegar a estos objetivos. Son los principios que caracterizan a la administración de justicia en su conjunto dentro del Estado contemporáneo y que nunca pueden ser cumplidos en su totalidad, ya que establecen un modelo teórico, ideal-programático, para orientar la función de estas instituciones y su continua transformación. México, al igual que la gran mayoría de Estados en proceso de cambio, ha guiado su reforma judicial de conformidad con algunos de los objetivos que marcan estos principios.

Por lo que toca al principio de independencia, éste establece una separación indispensable entre la función judicial (administrar justicia *lato sensu*) y cualquier otra actividad gubernamental o actor político, para poder proveer imparcialidad o neutralidad a dicha función.<sup>4</sup> Por lo anterior, la independencia judicial implica, en su aspecto externo, la no subordinación del Poder Judicial y sus instituciones a ningún otro de los Poderes constituidos de forma alguna o, al menos, de forma tal que establezca un obstáculo para la neutralidad de la labor. Adicionalmente, la independencia judicial se traduce, internamente, en la autonomía del juzgador. Cada juez, independientemente de su rango o posición en la jerarquía institucional, debe gozar de protección y de una relativa insularidad por la propia naturaleza de su labor.

La eficiencia de la justicia es el principio que establece la imperiosa necesidad de que el juzgador cumpla con su tarea dentro de los tiempos y condiciones que marca la ley.<sup>5</sup> Sólo, si la administración de justicia se lleva a cabo en tiempo y respetando todos los procedimientos o requerimientos que protegen a las partes en conflicto, puede decirse que la justicia tiene posibilidades de realizarse y de que los juicios pueden ser “justos”.<sup>6</sup> Cuando estos objetivos no son cumplidos, la administración de justicia se vuelve una tarea sin importancia social, lo que produciría un resultado similar a aquél que se presentaría si no existiera el Poder Judicial, dejando al Estado desprovisto del engranaje institucional que protege a la sociedad y a través del cual el derecho es dotado de sentido.

El principio de acceso a la justicia es aquél que establece las diversas formas en que las instituciones de justicia deben permanecer al alcance de la sociedad en su conjunto, y no sólo de ciertos grupos privilegiados.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la reforma de la justicia, núm. 4, 1996.

<sup>5</sup> Fix Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la reforma de la justicia, núm. 1, 1995, y Pastor, Santos, *¡Ah de la justicia!, política y economía*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia-Civitas, 1993.

<sup>6</sup> Sarre, Miguel y Figueroa, Fernando, “Perspectives on the Right to a Fair Trial in Mexico”, en Weissbrodt, David y Wolfrum, Rüdiger (eds.), *The Right to a Fair Trial*, Berlín, Springer, 1997, pp. 85-114, y Zuckerman, Adrian, “Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure”, en Zuckerman, Adrian (ed.), *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

<sup>7</sup> Pastor, Santos, *op. cit.*, nota 5.

Es importante recalcar que cada configuración estatal (conjunto de actores y de instituciones) dentro de este modelo cumplirá con la función judicial y los principios que la sustentan de diversa manera e intensidad, de conformidad con los elementos ideológico-culturales y sus trayectorias históricas particulares.

A través de la búsqueda de estos principios, que establecen una dinámica institucional bastante compleja, en años recientes las instituciones judiciales han avanzado considerablemente en su papel de agentes de cambio alrededor del mundo. América Latina y México no han escapado a este proceso global, que empuja a un redimensionamiento de las instituciones judiciales. La consolidación de los sistemas políticos como democracias liberales y de los sistemas económicos de mercado requirieron desde principios de los noventa ajustes estructurales. Dentro de estos procesos de cambio, la reforma judicial se convirtió en prioridad tanto para los actores internos en cada Estado como incluso para los grandes organismos financieros internacionales. Las transformaciones, que van desde la mera reforma de textos legales hasta una verdadera reconfiguración institucional, han estado presentes en prácticamente todos los países del continente.<sup>8</sup>

Aun cuando estos procesos de cambio o reforma judicial cuentan con orígenes y características similares, cada uno engloba una serie de variables explicativas y elementos descriptivos que hacen necesario el estudio de cada caso en particular.

## 2. *Los grandes temas del Poder Judicial*

A partir de los tres grandes principios que caracterizan a los Poderes Judiciales como instituciones con autonomía en su diseño estructural y, sobre todo, en su funcionamiento, es posible elaborar una clasificación general mediante la cual pueda conocerse todo el universo que forma parte de estas instituciones. Aunque estos cuatro temas son descritos brevemente en esta introducción, cada uno de ellos es ampliamente tratado y desglosado en el capítulo correspondiente, ya que, como puede advertirse, son precisamente las categorías estructurales de este diagnóstico.

Un primer tema que se deriva de este planteamiento es el que corresponde a la forma o diseño de la institución. A este rubro le denominamos “organización y estructura”, e incluye desde el análisis del marco jurídico que las crea y su correspondencia con la manera en que éste es aplicado en la realidad, la forma en que el Poder Judicial cubre geográficamente la demanda existente en cada entidad federativa, el diseño orgánico de estas instituciones, las relaciones que guardan tanto en su interior como con los otros poderes públicos, sus bases financieras y, finalmente, la compleja relación con el Poder Judicial federal.

Como puede desprenderse de lo anterior, este rubro es el primer elemento necesariamente descriptivo de toda organización. Es la categoría analítica que compara la estructura formal que les da vida (mediante la norma jurídica) con la realidad en la que se materializan en cada uno de sus entornos.

La “función jurisdiccional” se ocupa, en primer término, del estudio de todas las actividades que desarrollan las instituciones jurisdiccionales en lo que concierne a su función primaria de resolver conflictos sociales. En otras palabras, este rubro no analiza todas las funciones que de-

---

<sup>8</sup> Vid. Biebesheimer, Christina y Cordobés, Carlos (eds.), *La justicia más allá de nuestras fronteras. Experiencias de reforma útiles para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999; Dakolias, María, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean*, documento técnico núm. 319 del Banco Mundial, 1996, y Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando (eds.), *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

## INTRODUCCIÓN

5

sempeñan estas entidades como organizaciones, sino sólo las que directamente están relacionadas con la función judicial.

Este capítulo inicia con el estudio de todo el marco jurídico que fundamenta el funcionamiento de estas instituciones. Sin embargo, este funcionamiento es el resultado de múltiples variables adicionales. Se fundamenta en las leyes sustantivas y adjetivas, pero cobra una dimensión particular a través de la dinámica que cada unidad jurisdiccional desarrolla con base en su estructura, los actores particulares que la representan, los factores institucionales que inhiben o posibilitan ciertos desenvolvimientos, así como el contexto social y político en el que operan.

Por razones obvias, este rubro cuenta con una separación en lo que atañe al funcionamiento de las unidades jurisdiccionales del área civil con aquéllas del área penal.

Un tercer tema que agrupa los múltiples componentes del Poder Judicial es aquél que se ocupa también de sus actividades, pero en asuntos que no tienen que ver con la resolución de conflictos; al menos, de manera directa. Este tema se ocupa de la forma en que operan como organizaciones, es decir, en su interior. Así, se inicia con un estudio de las instalaciones y equipamiento existente en los Poderes Judiciales como primeros determinantes de su potencial operativo. A continuación, se presenta un análisis del personal que compone las instituciones en su conjunto, y se pone especial atención a la recientemente creada estructura que profesionaliza el servicio civil de carrera, es decir, a la llamada carrera judicial. Finalmente, se analizan los procesos específicos de administración de recursos, así como aquéllos relativos a la gestión interior en todas sus fases.

El cuarto y último tema se ocupa de los individuos que laboran en el Poder Judicial. Al efecto, se presentan elementos que permiten conocer en líneas generales el perfil de quienes laboran en las instituciones judiciales, así como la forma en que esos “elementos subjetivos” acaban por incidir en el funcionamiento de estas instituciones.

### B. EL PODER JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

México, al igual que muchos otros países latinoamericanos, tuvo durante muchos años una singular realidad política, que se reflejó claramente en sus instituciones judiciales. No obstante, contar con una estructura judicial amplia y sofisticada en su diseño, su funcionamiento era muy deficiente; la administración de justicia era débil frente a otros actores políticos, lenta en su desenvolvimiento, incierta en sus resultados y desarrollo, poco clara en su regulación y distante del conocimiento de la sociedad. En otras palabras, hasta el inicio de la década de los ochenta, México contaba con una estructura judicial muy alejada del cumplimiento de los principios de independencia, eficiencia y accesibilidad judicial.

Para poder entender el desenvolvimiento reciente de estas instituciones y las transformaciones que han sufrido en años recientes, es preciso señalar algunas de las particularidades de la organización judicial mexicana.

La marcada influencia del Poder Judicial federal en el funcionamiento y organización de los Poderes Judiciales locales es una afirmación que suele escucharse con mucha frecuencia. Sin embargo, este argumento no es del todo cierto y requiere toda una serie de precisiones. Por lo que toca a la influencia del Poder Judicial federal en el funcionamiento de las instituciones jurisdiccionales locales, ésta se manifiesta exclusivamente en el funcionamiento jurisdiccional con gran intensidad a través del juicio de amparo directo o amparo judicial (casación). Mediante este mecanismo, la interpretación de las resoluciones de los tribunales locales, hecha por los tribunales federales (colegiados), marca la dirección que deben seguir las propias instituciones de los esta-

dos. Como este mecanismo puede ser interpuesto en todo proceso, llega a decirse que la justicia en México es, finalmente, una justicia federal. Este conjunto de problemas es analizado en el subapartado siguiente.

En lo relativo a la organización, los Poderes Judiciales de las entidades federativas son instituciones que cuentan con una amplia variedad de planteamientos normativos. En muchos casos, existen efectivamente importantes semejanzas con el modelo federal; pero, en otros, pueden apreciarse tendencias muy distintas. En buena medida, los Poderes Judiciales locales son producto de circunstancias y procesos históricos que reflejan no sólo un debate sobre la forma en que estas instituciones deben ser concebidas, sino que también son producto de las condiciones políticas y sociales existentes en cada entidad. Por estas mismas razones, también cuentan con una serie de problemas específicos a que deben enfrentarse y tratar de resolver en sus contextos específicos; no obstante, existen algunas problemáticas comunes. Estas cuestiones se abordan en la sección relativa a la diversidad de diseños y a la modificación del esquema federal (sección 2 de este apartado).

### 1. *El control federal*

La organización judicial mexicana corresponde a un elaborado diseño que combina distintas instituciones de diferentes niveles de gobierno. En primer lugar, el sistema de organización federal que el país adoptó desde su primera Constitución en 1824 (no obstante sufrir algunas interrupciones durante el siglo XIX) establece que existen dos niveles de organización judicial: uno federal y otro local. Esto implica que el Poder Judicial está dividido en dos niveles, los cuales debieran ser, de acuerdo con la teoría federal, independientes uno del otro. Sin embargo, dos razones explican la conversión del ámbito de justicia local en un orden subordinado y dependiente del ámbito federal.

La primera de éstas se refiere al inmenso centralismo político y económico que el país vivió antes y a partir de la entrada en vigor de la Constitución vigente y de la reconstrucción del país tras la Revolución en la década de los veinte. Sexenio tras sexenio, el Congreso federal asumió facultades para legislar en diversas áreas, desposeyendo a las entidades federativas de materias para legislar de manera independiente, en atención al sistema de distribución de competencias que establece la Constitución general.<sup>9</sup> Como consecuencia de esta centralización, los tribunales federales también incrementaron el número de asuntos por desahogar.

La segunda razón que explica el desequilibrio entre jurisdicciones atiende a un mecanismo de control constitucional mexicano. Este sistema, contemplado en la Constitución vigente, es conocido genéricamente como juicio de amparo. Comprende un tipo de protección especial, amparo directo o judicial (casación), mediante el cual la justicia federal tiene la facultad de revisar las resoluciones de los tribunales locales. Esto establece el problema de la “doble jurisdicción”, que acarrea un elevado costo tanto económico (los juicios de amparo son significativamente más onerosos) como en tiempo. Este fenómeno, aunado al vigoroso centralismo de facultades por parte del gobierno federal, trajo como resultado un Poder Judicial local subordinado y débil, no obstante que estos tipos de instituciones son las que suelen tener un primer contacto con la sociedad, lo que se convierte en uno de los mayores obstáculos para un auténtico acceso a la justicia. A principios de la década pasada, el 98% de todos los litigios que tuvieron lugar en México se iniciaron originalmente en la justicia local.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Artículo 124 de la Constitución general de la república.

<sup>10</sup> Fix Fierro, Héctor y Rubio, Luis (eds.), *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994.

## INTRODUCCIÓN

De conformidad con el problema antes mencionado, en México, la justicia federal, a través de sus tribunales colegiados, se erige como la auténtica tercera instancia o, dicho en otras palabras, como la autoridad jurisdiccional superior de todo el país. Esta situación se ilustra, de manera muy general, con la figura I.1.<sup>11</sup>

FIGURA I.1. NÚMERO DE AMPAROS EN 1999

<i>Entidad federativa</i>	<i>Directos</i>	<i>Indirectos</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	413	156	569
Baja California	-	-	1163
Baja California Sur	134	41	175
Campeche	-	-	340
Chiapas	1030	146	1176
Chihuahua	1329	389	1718
Coahuila de Zaragoza	-	-	315
Colima	79	-	-
Distrito Federal			-
Durango	-	-	322
Guanajuato	2887	512	3399
Guerrero			341
Hidalgo	421	290	711
Jalisco		1786	-
México			4652
Michoacán	1888	420	2308
Morelos			699
Nayarit	425	107	532
Nuevo León			-
Oaxaca	660	299	959
Puebla	2062	387	2449
Querétaro	1147	279	1426
Quintana Roo	-	-	166
San Luis Potosí			687
Sinaloa			770
Sonora	744		-
Tabasco	991	213	1204
Tamaulipas	-	-	936
Tlaxcala			297
Veracruz	679	548	1227
Yucatán	789	4338	5127
Zacatecas	-	-	536

<sup>11</sup> La información disponible en México sobre el número de amparos que se interponen ante tribunales federales suele ser la información elaborada por el propio Poder Judicial federal. La novedad, así como también la dificultad encontrada con la información que aquí presentamos respecto al número de amparos, es que su fuente son los Tribunales de las entidades federativas. No existen criterios comunes en las entidades para recopilar este tipo de datos. Mientras que algunas instituciones recogen de manera distinguible los amparos directos de los indirectos, algunas no cuentan con esta información, o bien no hay criterios para separar los amparos concedidos o los llamados amparos “para efectos” (los que reponen el procedimiento).

Aunque la tabla carece de información relevante en algunas entidades, ésta ayuda a conocer la magnitud de la influencia federal en el trabajo de los tribunales locales. Los datos, cuando existen, señalan los amparos directos interpuestos en contra de las resoluciones de los tribunales locales, o bien indirectos, en contra de actos de la autoridad jurisdiccional distinta a la resolución final.<sup>12</sup>

De acuerdo con la resolución que emite la autoridad federal, tratándose de juicios de amparo interpuestos en contra de actos de autoridades jurisdiccionales durante el procedimiento, puede ordenarse la reposición de dicho procedimiento. Este proceso, conocido como “amparo para efectos”, da lugar a una situación de poca eficiencia en la administración de justicia, ya que se repite todo un conjunto de etapas, y se eleva el costo y tiempo de estos juicios sin que haya una solución final sobre el fondo del conflicto. Además, esta modalidad del amparo puede dar lugar a que las partes alarguen el procedimiento mediante la interposición de numerosos amparos.

La existencia de esta subordinación jurisdiccional de los tribunales locales produce distintos efectos en el ordenamiento jurídico y en la organización estatal en su conjunto. Como es fácilmente apreciable, las entidades federativas se ven desprovistas de las instituciones que, auténticamente, resuelvan las controversias sobre la aplicación del derecho de manera final, lo que implica una falta de ejercicio autónomo del poder local y una debilidad institucional en su capacidad gubernamental. Quizá más grave es la debilidad con la que queda estructurada la organización federal en su conjunto, ya que el ámbito local se ve subordinado totalmente a la jurisdicción federal. Un sistema federal parte, ante todo, de una división jurisdiccional. Esto significa que, para que se conforme un sistema de distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno, se requiere, como primera garantía de todo el sistema, que cada uno de estos niveles de gobierno cuente con autonomía para resolver los conflictos relativos a la aplicación de sus leyes. Cuando esta división no cuenta con una estructura que la haga realidad, el federalismo difícilmente se sostiene como un sistema para: *a)* controlar el ejercicio del poder, y *b)* para acercar el gobierno a la ciudadanía.

El amparo judicial, además, ha desprovisto a los Poderes Judiciales locales de un importante papel político. Éste consiste en poder llegar a ser agentes de transformación social. Al no tener la capacidad de dictar, en última instancia, criterios interpretativos del derecho local, ya que los tribunales federales pueden en cualquier momento dictar criterios distintos, se impide que la justicia local sea algo más que un intermediario de las instituciones federales. Si a este elemento de subordinación local-federal se le agrega el elemento de subordinación material, esto es, del Poder Judicial a los Ejecutivos locales, el resultado ha sido, durante muchos años, que las instituciones jurisdiccionales jueguen el papel principal de controlar que ningún conflicto social amenazara al poder político y su forma centralizada de ejercerse. Es decir, los Poderes Judiciales se ven impedidos para actuar como agentes de cambio a través de la facultad para modificar el sentido de las leyes.

## *2. La diversidad de diseños y la modificación del esquema federal*

Los Poderes Judiciales locales son instituciones cuya estructura y organización es producto de múltiples variables sociales e históricas. En ese sentido, quienes se han encargado de diseñar estas instituciones suelen tomar en cuenta, entre otras cosas, los modelos existentes en el país o en

---

<sup>12</sup> Existen, además, otros números respecto a los amparos indirectos que se promueven en contra de actos de autoridad distinta a la judicial, pero esas cifras no son relevantes en el punto comentado.

## INTRODUCCIÓN

el extranjero, con el fin diseñar la institución que mejor satisfaga las necesidades locales. Es común escuchar que el Poder Judicial federal es el modelo que inspira y guía a las instituciones locales. Aun desde una perspectiva teórica, esta afirmación suele obedecer a la falta de información sobre la complejidad de las otras variables involucradas. Entre éstas, podemos mencionar cuestiones relacionadas con la economía de cada entidad, con los factores políticos, con la naturaleza conflictiva de cada lugar, entre otros.

La economía de las entidades influye directa e indirectamente en las instituciones jurisdiccionales. Directamente, pues los recursos con los que cada Poder Judicial cuenta y ha contado explicarán, en gran medida, el éxito de la institución. Mejores instalaciones, equipo, personal y su capacitación son elementos que se ven afectados por la disponibilidad de recursos. Lo económico, pues, se convierte en una variable necesaria, que no suficiente, para que esta convergencia de factores se presente. En algunas instituciones, es posible observar que el problema acaba siendo de administración y no de falta de recursos. Indirectamente, la variable económica es también fundamental, ya que será una condicionante del tipo de sociedad y, consecuentemente, del tipo de problemas que se producen en cada entidad.

Las condiciones y contexto político son también relevantes no sólo para el funcionamiento de los Poderes Judiciales, sino que además lo son para el tipo de instituciones jurisdiccionales que existen en el país. Cada entidad cuenta con una rica historia político-constitucional que explica el tipo de necesidades y las posibilidades para conformar sus Poderes Judiciales. Factores que van desde el subjetivo, hasta el tipo de conflictos experimentados en cada entidad dicen mucho de lo que hoy se encuentra bajo la etiqueta de Poder Judicial local.

Así, la simplificación común sobre la gran influencia federal en la forma de las instituciones de justicia local se convierte en una hipótesis de difícil corroboración empírica. Los datos revelan que los Poderes Judiciales locales no sólo no siguen el modelo federal, sino que, incluso, no se enfrentan a los mismos problemas. Entendiendo el paralelismo en la función de administrar justicia, federal o local, en realidad se trata de instituciones distintas entre sí. La figura I.2. nos muestra cómo las entidades cuentan con un diseño particular que se aparta del modelo federal.



FIGURA I.2. INFLUENCIA DEL MODELO FEDERAL EN LOS MODELOS LOCALES DE INSTITUCIONES JURISDICCIONALES

<i>Modelo federal</i>	<i>Consejo</i>	<i>Pleno</i>			<i>Presidente</i>	<i>Contraloría</i>	<i>Visitaduría del Consejo</i>	<i>Instituto de Capacitación</i>	<i>Unidad de Estadística</i>	<i>Biblioteca</i>
	<i>Subordinación al Pleno</i>	<i>Administración</i>	<i>Disciplina</i>	<i>Jurisdiccional</i>	<i>Consejo</i>					
Aguascalientes	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Baja California	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Baja California Sur		Sí	Sí	Sí		No		Sí	Sí	Sí
Campeche		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	No	Sí
Chiapas		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	No	Sí
Chihuahua		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí
Coahuila	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Colima		Sí	Sí	Sí		No		Sí	No	Sí
Distrito Federal	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Durango	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Guerrero		Sí	Sí	Sí		No		Sí	No	Sí
Hidalgo		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí
Jalisco	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
México	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Michoacán		Sí	Sí	Sí		No		Sí	No	Sí
Morelos	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Nayarit	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Nuevo León	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí
Puebla		Sí	Sí	Sí		No		No	No	Sí
Querétaro	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Quintana Roo		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí		Sí	Sí	Sí		Sí		No	No	No
Sinaloa	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Sonora	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Tabasco		Sí	Sí	Sí		No		Sí	Sí	Sí
Tamaulipas		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí
Tlaxcala		Sí	Sí	Sí		Sí		No	No	Sí
Veracruz	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Yucatán		Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	No	Sí
Zacatecas		Sí	Sí	Sí		No		No	No	Sí

De acuerdo con la figura, lo que llamamos “modelo federal” es la estructura básica del Poder Judicial federal que consta, de acuerdo con este análisis general, con todos aquellos elementos que están en los encabezados de la figura. Estos elementos son Consejo de la Judicatura, subordinado al Pleno de la instancia superior de toda la institución (Suprema Corte de Justicia); un Pleno como máximo órgano decisorio en asuntos administrativos, disciplinarios y jurisdiccionales; una Presidencia, cuyo titular preside el Consejo, y la existencia de Contraloría, Visitaduría, Instituto de Capacitación, Unidad de Estadística y Biblioteca.

La conclusión de tan sencillo ejercicio es tajante. No existe un solo Poder Judicial en el país que tenga un diseño idéntico al establecido en el ámbito federal. Esta realidad no significa, de ninguna manera, como se demostrará a lo largo de este diagnóstico, que los Poderes Judiciales son deficientes por el hecho de carecer de los órganos que componen al Poder Judicial federal. Cada entidad presenta las combinaciones y diseños institucionales que sus propias necesidades y circunstancias han requerido. Tampoco pretende afirmarse que todas las instituciones jurisdiccionales del país funcionan bien, pero es importante destacar que las causas no se encuentran en su separación del modelo federal. Es necesario adentrarse en las realidades de cada Poder Judicial para conocerlo, en primer lugar y, en su caso, proceder a compararlo y evaluarlo con otros.

### C. LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Cinco días después de haber tomado posesión de su cargo, en diciembre de 1994, el presidente Zedillo envió al Congreso una propuesta de reforma judicial que representó la transformación más importante al Poder Judicial desde su creación en la Constitución de 1917. Ésta comprendía una reforma constitucional en materia de administración y procuración de justicia, así como de seguridad pública, la que, con algunas modificaciones, se aprobó y publicó con gran celeridad, y entró en vigor el 1 de enero de 1995. Por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, cuatro son las piezas esenciales de la reforma.

En primer lugar, se establece una nueva Suprema Corte de Justicia, tanto en su integración como a través de nuevos mecanismos de control constitucional. El número de ministros se reduce de veintiséis a once y se modifica el modo en que son nombrados: el presidente forma una terna para que la designación la haga el Senado en lugar de una propuesta unipersonal. Cambian, asimismo, los requisitos para el nombramiento de los ministros, con el fin de evitar que los miembros de la Suprema Corte puedan utilizar sus puestos para hacer una carrera política. Se les fija a los ministros un periodo único de quince años y se establece un sistema de sustitución escalonada.

Un segundo aspecto fue la ampliación de los controles de la constitucionalidad. Uno de éstos fue el establecimiento de nuevas vías de control, como son las acciones de inconstitucionalidad. Por otra parte, se perfeccionaron y reglamentaron las existentes controversias constitucionales, que fueron convertidas en auténticos mecanismos para el fortalecimiento del federalismo y de la nueva pluralidad política.

En tercer lugar, y de gran relevancia en la reforma de 1994, fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal. Éste es un órgano de gobierno, administración y disciplina para el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte. El Consejo, presidido por el presidente de la Suprema Corte, está formado por dos magistrados y un juez (insaculados), así como tres juristas de reconocido prestigio: dos nombrados por el Senado y uno, por el presidente de la República. A través del Consejo, se buscan varios objetivos: separar a los órganos jurisdiccionales de tareas administrativas; establecer mecanismos de control y supervisión de toda la estructura institucional, y, finalmente, evitar indeseables vínculos de subordinación y dependencia (clientelismo), producto de la facultad para nombrar y destituir a los inferiores jerárquicos.

La cuarta pieza de la reforma fue el establecimiento explícito y formal de la carrera judicial, la cual es administrada por el Consejo de la Judicatura Federal, a través del Instituto de la Judicatura Federal. La selección de jueces y magistrados se hará en adelante mediante concurso de oposición, para evitar todo tipo de interferencia y sumisión de los encargados de administrar justicia.

En suma, se trata de una reforma de largo alcance, cuya orientación continuó la tendencia anterior hacia la especialización de la Suprema Corte en la materia constitucional, que se aproxima, además, al modelo de jurisdicción constitucional europeo, afín a la tradición jurídica mexicana. Asimismo, se separaron las funciones jurisdiccionales de las administrativas, que ya habían asumido considerable complejidad y no eran atendidas suficientemente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, confiadas a un órgano técnico, y que fue lo que enfatizó una mayor eficiencia en las tareas jurisdiccionales. Finalmente, se promovió un mayor grado de profesionalización de jueces y magistrados, pero también un mayor nivel de independencia judicial *interna*, pues en adelante los nombramientos serán estrictamente por méritos y no de carácter discrecional. Cabe resaltar que los ejes mencionados de esta reforma judicial han implicado avances sustantivos, de diferentes formas; especialmente, en lo que respecta a la eficiencia e independencia judicial.<sup>13</sup> En 1996 y en 1999, nuevamente se presentaron procesos de reforma judicial, pero que de manera general pueden ser considerados como ajustes o intentos de perfeccionamiento de lo iniciado en 1994.<sup>14</sup>

A partir de la reforma federal de 1994, las entidades federativas de todo el país comenzaron a sufrir una serie de presiones tanto del interior de sus localidades como del exterior, para transformar el funcionamiento de sus instituciones judiciales. Aun cuando la reforma federal de 1994 no constituyó un modelo de cambio único para todo el país, sin duda fue un detonante que expuso la evidente necesidad de reconstituir el papel de estas instituciones.

Esta transformación ha ido desarrollándose en prácticamente todas las entidades de la república, pero de una manera, velocidad y profundidad muy diversa. Las transformaciones, en términos generales, comenzaron poco después de 1995, y todas ellas aún siguen desarrollándose. Hay estados cuyo proceso de reforma judicial se encuentra en una fase muy avanzada, mientras que otros tienen todavía un largo trecho por recorrer.

---

<sup>13</sup> Sin embargo, la reforma presentó también varios problemas desde su origen. En primer lugar, fue una reforma discutida y aprobada con gran premura, que rompió escandalosamente la continuidad de la Suprema Corte, expresada en la jubilación forzosa de los entonces ministros. De la misma manera, la reforma tuvo aspectos de diseño (incluso las modificaciones de la iniciativa original) que no fueron suficientemente meditados y que han provocado considerables problemas operativos posteriores (por ejemplo, la insaculación de los miembros del Consejo pertenecientes al Poder Judicial).

<sup>14</sup> Por lo que toca a la reforma de 1996, se eliminó la excepción electoral en relación con las acciones de inconstitucionalidad, lo que ha permitido que la Suprema Corte se pronuncie, por primera vez en más de cien años, sobre la constitucionalidad de leyes electorales.

La reforma perfeccionó también el sistema de justicia electoral, creando dos instrumentos, similares a un amparo electoral, para la protección de los derechos político-electorales de ciudadanos, candidatos y partidos políticos. El Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, si bien dicha incorporación resulta ficticia hasta cierto punto, puesto que sigue siendo un órgano con sus propios procedimientos y recursos distintos al resto de la estructura judicial.

Por su parte, la reforma constitucional de 1999 afectó a la composición y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal y la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Por lo que se refiere al Consejo, la reforma alteró el modo de nombramiento de los consejeros provenientes del Poder Judicial, los cuales son designados ahora por la Suprema Corte por, al menos, ocho votos. También se concedió a la Suprema Corte la facultad de revisar, por la misma mayoría, los acuerdos del Consejo, así como de instruir a éste para que emita algún acuerdo en particular. Como puede observarse, el proyecto de reforma, según los ministros que lo elaboraron, tenía el propósito de “definir” y “perfeccionar” las facultades del Consejo, pero de lo que se trataba era de subordinar claramente el Consejo a la Suprema Corte. Algunos observadores temen que este cambio favorezca el resurgimiento del clientelismo dentro del Poder Judicial.

En lo relativo a la competencia de la Suprema Corte, la reforma tuvo por único propósito descargar a ésta de una buena parte de su actual carga de trabajo, al transferir asuntos que no considere suficientemente trascendentes a los tribunales colegiados de circuito. Se trata de una reforma coyuntural que no contribuye, por ahora, a llevar adelante las tendencias de cambio ya apuntadas.

## INTRODUCCIÓN

Resulta muy ilustrativo revisar, así sea someramente, las reformas constitucionales y legislativas que las entidades emprendieron en materia de administración de justicia en los últimos años. Esto nos permite conocer los tiempos en que las entidades se vieron obligadas a responder a las presiones para modernizar sus procesos e instituciones, así como también la profundidad de estos cambios. La figura I.3. muestra las fechas de los últimos cambios a la organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales locales, representados en las modificaciones a las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Tribunales Superiores de Justicia del país.

FIGURA I.3. ÚLTIMAS REFORMAS A CONSTITUCIONES Y LEYES ORGÁNICAS LOCALES (HASTA ABRIL DE 1999)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>LOPJ</i>
Aguascalientes	19-IX-99	19-IX-99
Baja California	15-I-99	17-IX-99
Baja California Sur	6-IV-99	6-IV-99
Campeche	28-IX-99	4-VI-99
Chiapas	17-VI-99	25-III-98
Chihuahua	31-XII-83	5-VIII-98
Coahuila	28-VI-96	5-XII-97
Colima	12-II-97	26-VIII-95
Distrito Federal	4-XII-97	7-II-96
Durango	27-V-97	22-VII-97
Guanajuato	24-XII-96	1-IV-97
Guerrero	29-I-98	8-IX-92
Hidalgo	26-II-01	VII-01
Jalisco	28-IV-97	10-I-98
México	2-X-98	13-IX-96
Michoacán	26-III-98	12-X-95
Morelos	28-VIII-98	12-IV-95
Nayarit	17-X-98	26-IV-95
Nuevo León	23-XI-98	8-II-99
Oaxaca	20-IX-99	3-II-92
Puebla	14-II-97	4-II-92
Querétaro	19-IX-97	17-XII-99
Quintana Roo	3-XI-92	17-III-95
San Luis Potosí	29-IX-99	25-XII-96
Sinaloa	2-IX-94	26-IV-95
Sonora	16-XII-96	19-XI-96
Tabasco	19-III-97	8-VIII-98
Tamaulipas	25-X-97	10-VI-95
Tlaxcala	1-I-92	4-II-98
Veracruz	3-II-00	22-IX-98
Yucatán	21-XII-88	12-I-96
Zacatecas	25-V-99	18-IX-98

Los cambios que la figura muestra no sólo permiten observar la complejidad de la reforma judicial en un país donde ésta se desarrolla simultáneamente en treinta y dos entidades distintas, sino que, además, corrobora el hecho de que se trata de un proceso que auténticamente está llevándose a cabo a lo largo del país. Además, la variedad de las reformas que se presentan revelan que el proceso no sólo difiere en intensidad y componentes, sino que también cuenta con velocidades distintas.

La pregunta que regresa de inmediato, al ver este conjunto de reformas, se centra, nuevamente, en la influencia aparente del proceso de reforma judicial federal de 1994. A ese respecto, y conforme se analiza en el resto de este diagnóstico, la reforma federal fue determinante como una señal de la más alta significación política a todas las entidades del país, sobre la necesidad de revalorar y reconsiderar el papel que el Poder Judicial debía jugar en un Estado como el que México aspira a conformar. En otras palabras, la reforma judicial federal no fue el modelo que seguir por las entidades, pero sí el detonante de una reforma judicial integral en toda la república mexicana.

II. Metodología .....	15
A. Diseño .....	16
1. Objetivos: un diagnóstico de corte descriptivo .....	17
2. Limitantes: temporales, económicas y espaciales. Universo seleccionado no representativo = estudio institucional .....	18
3. Los límites del estudio. Qué se incluye y qué se omite. La validez de la información....	19
4. Las instituciones judiciales. Una metodología mixta .....	21
B. Marco teórico .....	21
1. Organización y estructura .....	21
2. Funcionamiento jurisdiccional .....	22
3. Administración y operatividad .....	22
4. Dinámicas subjetivas .....	22
C. El trabajo empírico .....	22
1. Instrumentos .....	23
2. Trabajo de campo .....	26
3. La captura y el procesamiento de la información .....	27

## II. METODOLOGÍA

Los Poderes Judiciales han sido materia de pocos estudios en Latinoamérica. La deficiencia puede explicarse parcialmente por el hecho de que los Poderes Ejecutivos juegan un papel central en la actividad política y jurídica de los países de la zona, así como porque, en el sistema jurídico romano-germánico que prevalece, el Poder Judicial suele ocupar un lugar secundario. Estas circunstancias han hecho que las instituciones encargadas de la administración de justicia permanezcan parcialmente olvidadas por los actores sociales, en general, y por los científicos sociales, en particular. Por otra parte, los estudios jurídicos de corte tradicional suelen sostener que han agotado el análisis de este tipo de instituciones, al centrar su atención en el contenido de la legislación que las regula, en el entendido de que dichas normas describen el Poder Judicial y sus actividades. Es llamativa la forma en que este tipo de postulados contrasta con la visión de los actores relacionados con el Poder Judicial, quienes constantemente aluden a la distancia existente entre el texto de la ley y la realidad.

El análisis del sistema jurídico en general o de cualquier institución contenida en el mismo requiere necesariamente un profundo diagnóstico que se ocupe de describir las características del diseño institucional, así como de la manera en que opera. La elaboración de diagnósticos de esta naturaleza es necesaria tanto para la realización de estudios normativos, cuyo objeto sea el planteamiento de ajustes o reformas al modelo existente, como para el desarrollo de trabajos de tipo socio-lógico-jurídico, que pretenden realizar una aproximación crítica del objeto de estudio. En síntesis, este tipo de trabajos son el antecedente necesario de toda reforma que pretenda efectuarse, ya sea en el sistema o en una de sus instituciones en particular.

Varios sectores de las sociedades latinoamericanas empiezan a percibir la necesidad de contar con trabajos que presenten análisis descriptivos detallados sobre los Poderes Judiciales. Esta necesidad debe aumentar en la medida en que las resoluciones de esas instancias incrementen sus repercusiones en la sociedad.

La problemática que implica llevar a cabo este tipo de trabajos es diversa. En primer lugar, los órganos judiciales se han caracterizado por ser instituciones cerradas y con poca participación política, y que han desarrollado sus propios códigos éticos, tradiciones y rutinas de trabajo. La presencia de académicos en estos medios en general es vista con recelo. Sin embargo, los cambios que se han producido recientemente han obligado a las instituciones a aceptar cada vez con mayor frecuencia la presencia de actores externos a las mismas, que observan cómo éstas operan. No obstante, quedan todavía muchos aspectos de su vida cotidiana que permanecen ocultos al observador externo.

En segundo lugar, tanto el gobierno como la sociedad han considerado que el Poder Judicial es parte del aparato gubernamental, y consecuentemente se le trata como una rama de gobierno subordinada. Estas creencias favorecieron la adopción de mecanismos destinados a inhibir la autonomía del Poder Judicial y la independencia de los juzgadores, con el consecuente fortalecimiento de los vínculos de subordinación. Así, tanto la interpretación de la ley como la voluntad de los miembros del Poder Judicial quedaron estrechamente vinculadas al aparato de gobierno. Asimismo, en México, las decisiones jurisdiccionales tienen importantes límites. Las decisiones de los jueces únicamente afectan a las partes interesadas en el juicio y no pueden ser empleadas como precedentes para ser alegadas en juicios posteriores. De hecho, el contenido de estas sentencias suele mantenerse alejado del conocimiento público. En consecuencia, no existe un mecanismo que permita conocer las decisiones de los tribunales. La única excepción se presenta en el caso de la formación de juris-

prudencia. Sin embargo, este mecanismo exige el cumplimiento de determinados requisitos, y normalmente corresponde a los propios tribunales su elaboración.

En general, las actividades de los Poderes Judiciales son poco transparentes. Existen dificultades para conocer las resoluciones que emiten, puesto que tradicionalmente han mantenido en secreto los contenidos de los procesos, de tal forma que las partes son las únicas que pueden acceder a ellos. En algunos casos extremos, las propias partes experimentan dificultades para consultar los expedientes de su interés. Un problema estrechamente relacionado con este fenómeno es el relativo a la condición de los archivos judiciales. Muchos se encontraban prácticamente abandonados. La información generada por los Poderes Judiciales —la interpretación y aplicación de la ley— quedaba abandonada en bodegas, cuyo único propósito parecía ser cumplir con el gravoso formalismo de conservar los expedientes. Evidentemente, esto produjo un importante vacío de información sobre las actividades de los Poderes Judiciales.

Otra consecuencia del papel secundario que jugaban se reflejaba en la forma en que los Poderes Judiciales estaban organizados. Hasta hace poco, los tribunales no contaban con mecanismos para el control de las diversas actividades que desempeñaban. Las transformaciones ocurridas en la década de los noventa incluyeron la creación de órganos administrativos especializados encargados de revisar el funcionamiento del Poder Judicial mediante el establecimiento de controles administrativos (uso de recursos), financieros (presupuesto), disciplinarios (quejas y sanciones), así como aquéllos encargados del control de las actividades jurisdiccionales (número de sentencias dictadas, tiempos para la tramitación de los asuntos, etcétera).

Un factor adicional que debe considerarse en el estudio de los fenómenos jurídicos en México es el relativo a la calidad de la formación jurídica de los profesionales del derecho. La evidencia apunta a serias deficiencias en la formación de muchos abogados mexicanos. El Poder Judicial no es inmune a esta problemática. De hecho, el ingreso a la carrera judicial no era precisamente una actividad que atrajera especialmente a los nuevos abogados. Antes de acudir al Poder Judicial, solían explorar muchas otras alternativas. La judicatura era vista como un empleo de corte burocrático que, además, estaba mal remunerado. Las excepciones a esta situación se explican mediante la identificación de familias enteras que trabajan para el Poder Judicial. Los vínculos personales entre los servidores judiciales son una característica importante de estas instituciones en México. De esta manera, es frecuente encontrar que padres e hijos son empleados del Poder Judicial.

Las consecuencias de esta situación se vieron reflejadas en el hecho de que los funcionarios judiciales carecían de incentivos o tenían poco interés en iniciar procesos de reforma en la institución. El tradicional aislamiento del Poder Judicial, la existencia de un grupo muy homogéneo de funcionarios judiciales, así como el marcado apego a las costumbres y tradiciones de esas instituciones, permitieron mantener sin cambios a los Poderes Judiciales durante un largo periodo. Algunas de las primeras transformaciones de los Poderes Judiciales llegaron del exterior.

Los factores anteriormente mencionados plantean diversos obstáculos a todo aquél que pretenda estudiar el fenómeno de la administración de justicia. Para salvarlos fue necesario diseñar un estudio con objetivos claramente definidos y con una mecánica adecuada para enfrentarse a los problemas que implica una aproximación a los Poderes Judiciales en México.

## A. DISEÑO

Los orígenes del proyecto se encuentran en las inquietudes de un grupo de investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, interesados en diversos aspectos de los Poderes Judiciales. Para algunos, el estudio de la situación actual del Poder Judicial en el país representó la continuación de una serie de actividades que habían desarrollado con anterioridad; principalmente, en el área de la educación judicial. Para otros, el Poder Judi-



cial constituía un objeto de estudio necesario para complementar el análisis de las instituciones jurídicas del país.

Como ya se ha mencionado, las consecuencias del autoritarismo del Estado mexicano debilitaron el papel de las entidades federativas para colocarlas como actores secundarios. Adicionalmente, el centralismo característico del modelo afectó a los Poderes Judiciales, por lo que menguó su participación política, económica y social. Los Poderes Judiciales eran instituciones que todo el mundo sabía que existían, pero nadie conocía exactamente cómo funcionaban. Por otro lado, el aislamiento característico de los Poderes Judiciales contribuyó a esta separación. En consecuencia, la organización, el funcionamiento, así como el personal de estas instituciones, eran prácticamente desconocidos.

La elaboración del estudio planteó la necesidad de trascender el análisis legislativo, para llevar a cabo una aproximación a la realidad de los Poderes Judiciales. Para lograr este objetivo, se consideró necesario obtener información de cuatro fuentes: los integrantes de los Poderes Judiciales; los miembros del Poder Judicial federal (debido a la estrecha relación que tienen con la justicia local); los abogados, y la sociedad en general.

### 1. *Objetivos: un diagnóstico de corte descriptivo*

Una vez establecida la orientación del trabajo, se decidió que el carácter del mismo sería descriptivo. El desconocimiento generalizado sobre el comportamiento institucional de los Poderes Judiciales dificultaba la generación de hipótesis y explicaciones más complejas. No obstante, el estudio descriptivo de los Poderes Judiciales debía proporcionar suficiente información para formar un panorama detallado sobre la situación existente en estas instituciones. Si bien es cierto que un trabajo descriptivo sobre una institución en particular en principio no supone importantes retos, el estudio que se planteaba intentaba conocer la realidad de treinta y dos instituciones distintas. La organización de la información procedente de cada entidad y los criterios para su interpretación originaron importantes dificultades para la elaboración de un análisis comparativo que permitiera conocer la realidad de la administración de justicia en el país.

El segundo objetivo consistió en diseñar un estudio con un enfoque que permitiera conocer con mayor profundidad la realidad de las instituciones que administran justicia en el país. En este caso, el empleo de las técnicas tradicionales de investigación jurídica parecieron limitadas para satisfacer dicho objetivo. El estudio del marco jurídico de los Poderes Judiciales por sí solo únicamente proporcionaría información sobre la forma en la que el legislador consideró que las instituciones debían funcionar, pero difícilmente podría dar un panorama sobre cómo funcionaban en realidad. Más que la situación normativa de los Poderes Judiciales, era necesario conocer su situación actual: esto es, la estructura, la organización, los actores y la forma en que desempeñaban sus funciones. Por estas razones, el diagnóstico tenía que hacerse mediante el empleo de instrumentos de investigación empírica y bajo la óptica de un estudio sociológico-jurídico.

Un trabajo empírico con estas características podría proporcionar información útil para quienes tuvieran interés en la administración de justicia, ya sea que fueran miembros del Poder Judicial, abogados o, en general, cualquier científico social. Un enfoque con estas características también sería útil para identificar los distintos problemas existentes en la administración de justicia en el país y definir los cambios que se requirieran.

2. *Limitantes: temporales, económicas y espaciales. Universo seleccionado no representativo = estudio institucional*

Para la ejecución del proyecto fue necesario hacer una evaluación sobre las condiciones existentes para su desarrollo, en vista de los objetivos planteados. En primer término, se procedió a realizar una revisión del material bibliográfico existente. Asimismo, se exploraron las vías por las que podría obtenerse la información requerida. Esta evaluación nos llevó a replantear los objetivos originales del proyecto, toda vez que se encontraron importantes limitaciones en cuanto al tiempo requerido para su desarrollo, los fondos necesarios para ejecutarlo y los investigadores involucrados en el mismo.

Por lo que respecta al ámbito espacial, se estimó necesario incluir a todos los estados de la república. Este requisito por sí solo exigía una gran cantidad de tiempo y recursos. La primera visita piloto que se realizó arrojó como resultado que era viable visitar todos los estados de la república; no obstante, resultaba imposible visitar todas las regiones de cada estado. Las visitas a cada entidad con motivo del diagnóstico debieron limitarse a las capitales de los estados, que son la sede de cada Poder Judicial. Por esta misma razón, los funcionarios judiciales entrevistados fueron seleccionados entre aquéllos que están adscritos al distrito judicial de la capital de cada estado. En algunos casos, podría ampliarse la muestra a otros distritos judiciales, siempre que existieran facilidades para el traslado de los investigadores y que ello no extendiera la duración de la visita.

Por lo que respecta al tiempo estimado para el desarrollo del estudio, nuestras estimaciones arrojaron un periodo aproximado de seis meses. No obstante, el término debió ampliarse; fundamentalmente, debido a las dificultades existentes para programar las visitas a las entidades. La preparación de las visitas presentó diversos problemas operativos que serán referidos más adelante. Un factor adicional fue el paro de actividades en la Universidad. Si bien el proyecto fue planeado considerando este inconveniente, resultó muy difícil estimar los efectos de dicha situación en la administración del proyecto. Estas circunstancias consumieron mucho más tiempo del que originalmente se tenía previsto.

El financiamiento del proyecto incluyó todas las necesidades materiales para su realización. Por lo que respecta a los recursos humanos, únicamente participaron dos investigadores, quienes se encargaron de la planeación y coordinación del proyecto, así como en la redacción del informe final. Para la realización de estas actividades, contaron con el apoyo de tres asistentes de investigación, así como con un equipo de campo integrado por cinco investigadores.

Las limitaciones espaciales, temporales, así como de recursos humanos, determinaron en gran medida las características y objetivos de las visitas de campo. Esto ocasionó que las fuentes principales de información para el proyecto fueran seleccionadas principalmente mediante criterios cualitativos. El empleo de criterios estadísticos para la obtención de información fue muy limitado.

Dadas las circunstancias antes reseñadas, se procedió a la planeación del proyecto mediante la depuración de sus objetivos. En primer término, se consideró que la información proveniente de los miembros de los Poderes Judiciales de las entidades era la base para la elaboración del diagnóstico. En segundo lugar, se concluyó que incorporar al diagnóstico información proveniente de los miembros del Poder Judicial federal prácticamente implicaba la elaboración de un nuevo análisis, lo que rebasaba nuestras posibilidades materiales y humanas. Una situación semejante ocurría con el estudio de los abogados. En último lugar, la elaboración de una muestra (estadísticamente significativa) sobre la percepción de la sociedad sobre el Poder Judicial fue sometida a la consideración de especialistas en la materia, quienes nos informaron de que semejante estudio tenía un costo aproximado al monto total de nuestro presupuesto.

Conviene mencionar que la exclusión de otros actores e instituciones que intervienen en el proceso de la administración de justicia no implica necesariamente que no se requieran estudios que

permitan conocer con mayor profundidad su actividad dentro de dicho proceso. Sin embargo, dadas las condiciones existentes para la realización del diagnóstico, se optó por centrar el análisis en los Poderes Judiciales de los estados.

En consecuencia, el diagnóstico sería un estudio institucional sobre la administración de justicia desde la perspectiva de los Poderes Judiciales y, en particular, de sus miembros. Evidentemente, esta circunstancia no implicó necesariamente la obtención de una visión uniforme sobre el fenómeno. Por el contrario, los integrantes de los Poderes Judiciales proporcionaron un amplio abanico de opiniones sobre la administración de justicia en el país.

Una vez fijados los objetivos del proyecto, se procedió a definir el alcance del mismo. En ese sentido, líneas atrás se mencionó que se optó por visitar las treinta y dos entidades federativas del país. Las razones que nos llevaron a optar por ese camino se debieron principalmente a la falta de criterios existentes para poder elaborar una clasificación de los Poderes Judiciales del país, basada en parámetros relevantes para el análisis institucional, y no limitada a un criterio fundado en las regiones geográficas. La escasez de la literatura existente en materia de Poderes Judiciales, así como las dificultades para obtener información sobre los mismos, fueron los argumentos que se emplearon para descartar el uso de una muestra representativa de los Poderes Judiciales del país. En consecuencia, se decidió incluir información proveniente de todos los Poderes Judiciales. En todo caso, la información obtenida por el diagnóstico será de utilidad para futuros intentos de clasificación de los Poderes Judiciales.

Al descartar el uso de la muestra representativa, logró incluirse información proveniente de todo el universo (todos los Poderes Judiciales) en el estudio. No obstante, como ya se ha dicho, en muchos casos se emplearon criterios cualitativos para la selección de las fuentes de información sobre los Poderes Judiciales. Más adelante se abordan cuestiones relacionadas con la representatividad de las fuentes de información utilizadas.

### *3. Los límites del estudio. Qué se incluye y qué se omite. La validez de la información*

Es importante considerar el hecho de que el diagnóstico contiene datos procedente de los Poderes Judiciales de las treinta y dos entidades federativas del país. A pesar de ello, la información obtenida es limitada. En ese sentido, entrevistar a todos los funcionarios jurisdiccionales del Poder Judicial, es decir, los magistrados, jueces de primera instancia y jueces de paz, rebasaba ampliamente los alcances del proyecto. Por ello, considerando la estructura típica de los Poderes Judiciales estatales y contando con las experiencias obtenidas con motivo de la realización de la visita piloto, se elaboró un criterio para definir a los funcionarios judiciales que serían entrevistados. La muestra incluyó a siete sujetos. Esta cifra no es producto de un criterio estadístico de selección. Cada sujeto representa una categoría dentro del organigrama de los Poderes Judiciales. Para la selección de las categorías, se empleó un criterio que permitió obtener información tanto de quienes se encargan de funciones jurisdiccionales como de quienes son responsables de cuestiones administrativas, de gestión y de conducción de los Poderes Judiciales. Las categorías son las siguientes:

1) Presidente del Tribunal Superior de Justicia. Su posición al frente del Tribunal lo identifica como el encargado de la conducción política y administrativa del Poder Judicial. En los casos en los que existe Consejo de la Judicatura, también corresponde al presidente del Tribunal presidirlo. Su punto de vista es básico para el diagnóstico.

2) Magistrado civil. La relevancia de los magistrados radica no sólo en el hecho de que desempeñan funciones jurisdiccionales en materia civil en segunda instancia, sino también debido a su participación en el Pleno del Tribunal. Como es sabido, el Pleno es el órgano colegiado de más alto nivel en los Tribunales, y sus atribuciones son tanto administrativas como jurisdiccionales. Por lo

que respecta a la función jurisdiccional, conviene tener en cuenta que los magistrados civiles conocen no sólo asuntos civiles, sino también mercantiles y en ocasiones familiares.

3) Magistrado penal. Al igual que los magistrados civiles, los penales son integrantes del Pleno del Tribunal. Su especialización por materia permite conocer la perspectiva de estos funcionarios sobre el ámbito penal.

4) Juez civil de primera instancia. Los jueces tienen contacto directo con los justiciables. La mayor parte de los asuntos que ingresan al Poder Judicial pasan por sus manos. Además, los jueces, como encargados del juzgado, desarrollan funciones administrativas. En cuanto a su función jurisdiccional, los jueces civiles suelen conocer asuntos civiles y mercantiles y, en algunos casos, familiares.

5) Jueces penales. Desempeñan una función análoga a la de los jueces civiles, pero en materia penal.

6) Oficial mayor. Se trata del encargado de administrar y controlar el uso de recursos materiales y de conducir cuestiones relacionadas con los recursos humanos del Tribunal.

7) Secretario general de acuerdos. El secretario general de acuerdos asiste tanto al presidente del Tribunal como al Pleno en el desahogo de los asuntos que les corresponden. Sus funciones incluyen la gestión de cuestiones jurisdiccionales y otras auxiliares de la administración de justicia.

La información que proporcionaron los sujetos que ocupan los cargos anteriormente referidos en cada Poder Judicial no es suficiente para considerarla representativa de cada estado. Sin embargo, al agregarse la información proveniente de toda la república, encontramos que existe información proporcionada por todos los presidentes de los Tribunales, así como de los secretarios generales de acuerdos y de los oficiales mayores. En el caso de los magistrados y jueces, si bien no es el universo entero, el número de entrevistados es suficiente para constituir una muestra representativa en el ámbito nacional.<sup>1</sup>

Por otra parte, es importante resaltar que se ofreció a los jueces y magistrados entrevistados confidencialidad respecto de sus identidades.

El diagnóstico no intentó presentar un estudio completo de todos los aspectos que afectan a instituciones tan complejas como los Poderes Judiciales. El trabajo es el resultado de un análisis cualitativo de los aspectos que se consideraron más importantes de los Poderes Judiciales, desde una perspectiva institucional. Existen muchas áreas que no aborda el presente trabajo y que requieren estudios especializados. Asimismo, hay cuestiones de naturaleza jurisdiccional que exigen la realización de estudios basados en métodos y técnicas distintas a las empleadas para el presente diagnóstico. Las anteriores consideraciones nos llevan a fijar los límites del estudio en la identificación de las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales. Esta información permitirá identificar con mayor precisión aquellas áreas que requieren un estudio más especializado.

Finalmente, a pesar de que el diagnóstico no intenta satisfacer criterios estadísticos, conviene mencionar que el establecimiento de una hipótesis nula fue particularmente útil para el desarrollo del mismo. En el entendido de que el diagnóstico es un trabajo de corte descriptivo, la hipótesis nula establecía que el estudio de la administración de justicia en las entidades puede realizarse mediante la obtención de información procedente de los actores que participan en dicho proceso, como los abogados, sin necesidad de incluir el estudio de los Poderes Judiciales, en el entendido de que son instituciones que representan al estado y que sólo intervienen parcialmente en dicho proceso. Uno de los objetivos de la presente investigación fue demostrar la validez del enfoque institucional

---

<sup>1</sup> Se aplicaron cuestionarios a treinta y dos presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, treinta y tres magistrados civiles, treinta y dos magistrados penales, treinta y cinco jueces civiles, treinta y tres jueces penales, treinta y un secretarios generales de acuerdos y treinta y un oficiales mayores o funcionarios encargados de la administración de los Poderes Judiciales.

que se propone, basado en técnicas que rebasan el enfoque jurídico formal, para elaborar un análisis descriptivo que permite conocer, desde la perspectiva del Poder Judicial, el proceso de la administración de justicia.

#### 4. *Las instituciones judiciales. Una metodología mixta*

La hipótesis que planteamos es que un estudio sociológico-jurídico de las instituciones judiciales puede arrojar información detallada sobre el estado actual de la administración de justicia en el país. Para lograr este objetivo, se procedió a diseñar un proyecto de investigación que permitiera incorporar las técnicas e instrumentos metodológicos necesarios para el estudio del fenómeno materia del diagnóstico.

En principio, el análisis que se plantea puede considerarse como de naturaleza deductiva. Se elaboró un marco teórico que divide el objeto de estudio en cuatro categorías, y que sirvió para orientar el proceso de búsqueda y obtención de información. Sin embargo, la definición de las cuatro categorías de análisis se encuentra estrechamente relacionada con el estudio del marco legislativo que regula las instituciones judiciales. Los textos normativos son el material empírico que rige las actividades de los actores judiciales. La producción de este material, así como su aplicación u omisión, son relevantes para el conocimiento de la institución. Esta circunstancia permite observar un enfoque inductivo en el estudio de las situaciones que se generan con motivo de la operación de los Poderes Judiciales. De esta manera, el diseño de la investigación contiene enfoques tanto deductivos como inductivos.

### B. MARCO TEÓRICO

La elaboración del marco teórico fue el resultado de la revisión del material bibliográfico y legislativo existente sobre las instituciones judiciales locales, su contexto, su naturaleza y su problemática. El marco teórico se basa en cuatro categorías de análisis, que comprenden aspectos básicos para el estudio institucional de los Poderes Judiciales. Estas categorías incluyen los temas que se definieron como principales para el tratamiento de los Poderes Judiciales, y plantean los lineamientos que se siguieron en la elaboración de las variables empleadas para la obtención de información.

Las categorías son: organización y estructura; funcionamiento jurisdiccional; administración y operatividad, y dinámicas subjetivas.

#### 1. *Organización y estructura*

Esta categoría fue diseñada para el análisis de información sobre el tamaño, distribución geográfica y capacidad de los Poderes Judiciales. Asimismo, incluye datos sobre la organización jerárquica de las instituciones judiciales. Se analizan los órganos de gobierno desde tres perspectivas: sus atribuciones, las relaciones entre ellos y las relaciones de los órganos de gobierno con otros actores del Poder Judicial. Las relaciones entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo se incluyen en esta categoría. También se abordan cuestiones relacionadas con la elaboración del presupuesto del Poder Judicial y su ejercicio. Finalmente, se presentan consideraciones sobre la relación de los Poderes Judiciales estatales con el Poder Judicial federal.

## 2. *Funcionamiento jurisdiccional*

Esta categoría incluye información sobre la forma en la que los Poderes Judiciales se ocupan de la administración de justicia. La información incluye una revisión del marco jurídico existente y la posición de los Poderes Judiciales respecto del mismo. Para ello, se analiza la problemática que plantea la aplicación de la normatividad existente, atendiendo a cuestiones como la aplicación de normas federales o el uso de la jurisprudencia. Una sección de esta categoría se ocupa de algunas cuestiones de naturaleza procesal y la forma en que los juzgadores entienden el proceso.

La última sección de esta categoría plantea la forma en que los miembros del Poder Judicial observan a la sociedad. Al efecto, se incluye información sobre su percepción de las actividades del Poder Judicial, la labor de los abogados, así como la de las Barras, escuelas de derecho y medios de comunicación.

## 3. *Administración y operatividad*

El primer objetivo de esta categoría es hacer una descripción de las condiciones materiales en las que se administra justicia. En ese sentido, no sólo se consideran las instalaciones de los Poderes Judiciales como los sitios donde laboran los jueces y el personal del Poder Judicial, sino como los recintos donde la sociedad intenta resolver sus controversias.

Se incluye una sección que se ocupa de analizar las relaciones del Poder Judicial con su personal. Por ello, se introducen consideraciones sobre la forma en que son nombrados los funcionarios judiciales y el personal administrativo, así como sobre los salarios, la capacitación y los procesos disciplinarios.

Una tercera sección de esta categoría se ocupa de los procesos administrativos y de gestión de los expedientes judiciales. Se examina la forma en que los Poderes Judiciales se organizan para el cumplimiento de sus funciones.

La última sección aborda los procesos mediante los que los Poderes Judiciales producen información sobre sus actividades. Se describe la forma en la que organizan dicha información, los mecanismos para su difusión, así como el uso que se le da.

## 4. *Dinámicas subjetivas*

Esta categoría se divide en dos secciones. La primera presenta un panorama general sobre el perfil de los funcionarios judiciales.

La segunda se ocupa de tres temas: las relaciones jerárquicas dentro de los Poderes Judiciales; las relaciones personales y clientelares, y la forma en que los integrantes del Poder Judicial entienden el papel del juez en la actividad jurisdiccional y el papel del Poder Judicial en la sociedad.

### C. EL TRABAJO EMPÍRICO

El análisis formal tradicionalmente empleado en los estudios jurídicos presenta importantes limitaciones para la elaboración de un estudio de corte institucional. El análisis jurídico describe fundamentalmente el deber ser expresado por la norma. Esta característica lo inhabilita como un méto-

do para el conocimiento de la realidad.<sup>2</sup> Es precisamente la realidad el objeto de estudio de un trabajo sociológico-jurídico de tipo institucional.

Posiblemente, el aspecto más novedoso del presente estudio radica en su naturaleza empírica. Tradicionalmente, los estudios jurídicos en México se han realizado mediante el empleo de un análisis jurídico formal. Este tipo de análisis se realiza teniendo como premisa fundamental que el sistema jurídico es autónomo. De esta manera, al procederse a emplear este método, se da por hecho el contenido normativo. Es decir, el análisis atiende al deber ser. Sin embargo, el análisis jurídico formal presenta importantes limitaciones para ilustrar la forma en que el sistema jurídico opera en la realidad. Este método no se encuentra diseñado para presentar una imagen de la realidad tal cual es, sino que la presenta como debiera ser.

A diferencia del análisis formal que se ocupa del deber ser normativo, el análisis sociológico-jurídico analiza las instituciones y el contexto en el que se desarrollan, así como los efectos de sus actividades. En consecuencia, para la elaboración del *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, se desarrollaron una serie de instrumentos destinados a obtener la mayor cantidad posible de información para cada variable definida. El diseño de los instrumentos permitió obtener información estadística sobre las actividades de los Poderes Judiciales, el marco legislativo, la estructura, así como la percepción de los actores sobre el funcionamiento de la institución y datos personales sobre los mismos.

## 1. Instrumentos

Cada uno de los instrumentos diseñados con motivo del proyecto responde a una necesidad de información distinta. En general, todos combinan el uso de técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas. Asimismo, reflejan el empleo de perspectivas de análisis formal y empíricas. Los instrumentos se diseñaron para integrar un sistema de información. De esta manera, la información proporcionada por uno sólo únicamente permite conocer un panorama muy limitado del objeto de estudio. La idea es que los datos obtenidos mediante el empleo de un instrumento sean complementados con la información obtenida por los demás.

Como ya se ha dicho, el propósito principal es comparar la información obtenida de cada Poder Judicial con la de los demás. En ese sentido, el diseño de los instrumentos facilita esta tarea. Sin embargo, algunos de los instrumentos combinan la posibilidad de generar información susceptible de ser comparada con la de producir datos relevantes sobre un Poder Judicial en particular.

### a. Análisis legislativo crítico

El análisis legislativo crítico es cronológicamente el primer instrumento empleado para el estudio de un Poder Judicial. Requisito indispensable para su realización es la obtención de las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales del país. Esta tarea aparentemente trivial encierra importantes dificultades. Por un lado, existen serios problemas de distribución de los textos legislativos en el país. Por el otro, las continuas reformas a la legislación dificultan la obtención de versiones actualizadas de la misma.

---

<sup>2</sup> Esto no quiere decir que el análisis jurídico necesariamente deba ser descartado. Consideramos que se trata de una herramienta útil para el desarrollo de mecanismos normativos y, en general, de trabajos de corte estrictamente jurídico. Sin embargo, sus características no son apropiadas para emprender el estudio del medio en el que las normas son aplicadas y los efectos de las mismas sobre aquél.

Una vez concluido el proceso de obtención de la legislación, el equipo de investigación iniciaba el análisis de los textos procurando cumplir con dos objetivos. El primero consistía en trazar un mapa institucional de cada Poder Judicial identificando su estructura y funcionamiento. El segundo se centraba en la búsqueda de deficiencias o virtudes de la legislación. Particularmente interesaba la presencia de lagunas, contradicciones u omisiones. Esta información era posteriormente clasificada conforme a las cuatro categorías de análisis del marco teórico. Durante este proceso, se elaboraban preguntas concretas sobre las inconsistencias de la legislación o sobre los cuestionamientos que tenía el equipo de investigación en relación con algún pasaje de los ordenamientos.

Este instrumento no sólo permite tener una primera aproximación de corte formal a un Poder Judicial determinado, sino que también fue la herramienta que se empleó para dar a conocer a los investigadores encargados de hacer la visita a ese Poder Judicial la información básica sobre el mismo. Asimismo, arroja información susceptible de ser comparada con la de otros Poderes Judiciales en las diversas categorías de análisis planteadas. Por otro lado, las dudas presentadas con motivo de la elaboración del análisis legislativo, al ser consultadas con los funcionarios judiciales de la entidad correspondiente, permiten conocer con mayor detalle las particularidades de cada institución judicial.

#### b. *Lista de observaciones*

La lista de observaciones es un instrumento que se basa en una técnica bastante difundida para medir la forma en que se desempeñan las instituciones. La adaptación que se hizo de esta técnica para el desarrollo del diagnóstico consistió en la elaboración de una guía para la observación de las instalaciones y el equipamiento de los Poderes Judiciales, que permite a los investigadores generar criterios uniformes sobre las observaciones realizadas. El diseño de este instrumento responde en gran medida a la información proporcionada por el National Center for State Courts, organismo especializado en la evaluación del desempeño judicial.<sup>3</sup>

La lista de observaciones tiene cinco secciones. Cada una de ellas se ocupa tanto de las instalaciones como del equipamiento de las distintas áreas del Poder Judicial. La primera sección se refiere a las instalaciones principales del Poder Judicial. La segunda sección se ocupa del área destinada a la sala civil. La tercera corresponde a la sala penal. Las secciones cuarta y quinta se ocupan de los juzgados civil y penal, respectivamente.

Este instrumento se relaciona con la naturaleza empírica del diagnóstico. Su diseño y elaboración contribuyó a definir con claridad una de las estrategias principales para el desarrollo del diagnóstico, al plantear cuestiones relacionadas con la cantidad de información obtenida y con la calidad de la misma. Al efecto, se optó por mantener en la medida de lo posible un equipo homogéneo de investigadores de campo, de tal forma que las observaciones de los investigadores pudieran realizarse *in situ*, y que los criterios para interpretar la información obtenida fueran uniformes.

#### c. *Cuestionarios*

Los cuestionarios son los instrumentos más importantes del diagnóstico. Se integran con una serie de preguntas que incluyen las cuatro categorías principales de análisis. Su diseño permite al investigador encargado de dirigir la entrevista llevar una secuencia de los temas tratados, y propor-

---

<sup>3</sup> Las conversaciones sostenidas con el señor Donald Cullen, vicepresidente del National Center for State Court, durante el transcurso de nuestra visita a esa institución en el mes de noviembre de 1999, fueron muy valiosas para el diseño de este instrumento.



ciona un formato para el vaciado de la información obtenida. Los cuestionarios incluyeron preguntas abiertas (diseñadas para obtener la mayor cantidad de información posible sobre la variable en cuestión), cerradas y cuantificables, así como abiertas y cuantificables (en las que el universo de posibles respuestas no está predeterminado, pero puede determinarse).

Se elaboraron siete cuestionarios destinados a cada uno de los siete sujetos que se decidió entrevistar (*vid.* el apartado relativo a las limitaciones del estudio). En muchos casos, las preguntas de los cuestionarios se repiten. No obstante, cada cuestionario contiene preguntas específicas para el funcionario entrevistado.

Este instrumento permite obtener información común y comparable sobre los Poderes Judiciales del país y sobre cada Poder Judicial en particular, toda vez que las respuestas proporcionadas por cada uno de los entrevistados sobre los mismos temas permiten también un análisis comparativo entre los distintos niveles.

El primer borrador de los cuestionarios fue redactado tomando en cuenta la lista de temas considerados relevantes para el desarrollo del diagnóstico. Esta lista y el borrador de los cuestionarios fueron analizados a lo largo de diversas reuniones informales con abogados, académicos, miembros de los Poderes Judiciales y los integrantes del equipo de investigación. El producto de estas reuniones produjo un segundo borrador, que fue utilizado durante la visita piloto. Las experiencias obtenidas con motivo de esta visita proporcionaron la información necesaria para elaborar la versión final de los cuestionarios.

#### d. Entrevistas

Este instrumento no se ajusta estrictamente al concepto de entrevista, como se verá a continuación. La mecánica del mismo consiste en llevar un registro pormenorizado de la conversación sostenida con el entrevistado con motivo de la aplicación del cuestionario. Adicionalmente, los investigadores utilizan la lista de preguntas que hizo el equipo de investigación durante la elaboración del análisis crítico legislativo para solicitar al entrevistado que aclare las dudas existentes y comente las inconsistencias encontradas en la legislación.

La forma en la que se condujo la aplicación de este instrumento se detalla en la sección relativa a las visitas de campo.

#### e. Información estadística y documental

Este instrumento es muy importante; sin embargo, carece de la uniformidad de los anteriores y depende completamente de las condiciones existentes en el Poder Judicial de que se trate. Su diseño responde a que el equipo de investigación no contaba con los medios suficientes para producir información estadística detallada sobre las actividades cotidianas de los Poderes Judiciales. En ese sentido, fue necesario depender de la información producida por las propias instituciones judiciales. Este instrumento no sólo permite conocer los datos que refleja la información estadística de cada Poder Judicial, sino que también es posible identificar la forma en que dicha información se prepara y se presenta. Esto permite evaluar los procesos diseñados para generar información sobre la actividad de las instituciones judiciales.

La tendencia generalizada es la producción de informes mensuales y anuales de cada unidad jurisdiccional de los Poderes Judiciales. No obstante, la diversidad y la calidad de la información presentada es sumamente variada.

## f. *Evaluaciones*

El último instrumento que se diseñó consistió en un formato destinado a evaluar la visita a cada Poder Judicial. Cada equipo de investigadores encargado de hacer la visita tenía la obligación de llenar este formato tras la conclusión de la misma. El propósito de la evaluación es recopilar información sobre la forma en la que se había desarrollado la visita. La idea es recabar información sobre las dinámicas subjetivas observadas por los investigadores, así como expresar cualquier circunstancia que consideraran importante detallar sobre la visita.

## 2. *Trabajo de campo*

### a. *Planeación de las visitas*

Una de las primeras actividades del proyecto consistió en escribir una carta al presidente de cada Tribunal Superior de Justicia del país informándole sobre los objetivos del proyecto y anunciando una próxima comunicación, con el fin de que se considerara la posibilidad de realizar una visita al Poder Judicial que presiden. Con la conclusión de la fase de planeación, se iniciaron los contactos con el objeto de programar las visitas a los Poderes Judiciales. Por lo general, el contacto se estableció a través de los presidentes de cada Tribunal, en el entendido de que su conformidad con la visita abriría las puertas de ese Poder Judicial. Todos los presidentes recibieron una breve explicación sobre el diseño y los alcances del proyecto durante el primer contacto telefónico. Posteriormente, se les solicitaba su conformidad con la programación de una visita al Poder Judicial que encabezan. La duración promedio de las visitas fue de tres días.

Una vez que los presidentes aceptaban recibir al equipo de investigadores, se solicitaba una relación de todos los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, así como de los jueces de primera instancia. A partir de estas listas, se hacía un sorteo para determinar los nombres de los funcionarios judiciales que serían entrevistados. Después, se preparaba una propuesta de itinerario para la visita, en la que se incluían los nombres de los funcionarios que habían sido sorteados. Esta propuesta era enviada al contacto que el presidente del Tribunal hubiera designado, y se esperaba la confirmación de la misma. De conformidad con los itinerarios, cada entrevista tenía dos horas de duración.

Mientras tanto, el equipo de investigación se ocupaba de la elaboración del análisis crítico legislativo. Pocos días antes de que iniciara la visita, los asistentes de investigación convocaban a los investigadores encargados de realizar la visita a una reunión para analizar la situación particular del Poder Judicial que sería visitado. El análisis crítico legislativo se revisaba durante la reunión, y los investigadores discutían con los asistentes los distintos problemas que planteaba esa institución judicial en particular, así como las posibles dificultades que pudieran presentarse. Tras la conclusión de estas reuniones, los investigadores recibían una copia del análisis crítico; un paquete con los siete cuestionarios, la lista de observaciones y la evaluación; una lista con el material que debían obtener; una hoja con algunos lineamientos generales para la presentación del proyecto, así como las reservaciones de hotel y los pasajes.

### b. *El equipo de campo*

Para la realización de las visitas a los Poderes Judiciales, se seleccionó a un grupo de seis investigadores, quienes participaron junto con los dos investigadores encargados del desarrollo del

proyecto. Se decidió que el equipo de campo se integraría con ocho investigadores, porque se consideró que era el mínimo indispensable para poder concluir el proyecto en el tiempo programado. No se consideró la posibilidad de incorporar a más investigadores, porque se pretendía lograr que todos los investigadores conocieran detalladamente el proyecto. Se estimó que las visitas estarían a cargo de equipos integrados por dos investigadores.

La selección de los investigadores que participaron en el equipo de campo se hizo tomando en consideración diversos aspectos. El más importante consistió en su interés por el estudio del Poder Judicial. También se valoró su disponibilidad para viajar. Antes de iniciar las visitas, se convocó al equipo de campo a dos reuniones en las que se discutieron los instrumentos de investigación. Las preguntas de los cuestionarios fueron leídas, y sus alcances, ampliamente discutidos. Se hizo hincapié en lo importante que era que los investigadores estuvieran familiarizados con los cuestionarios. Asimismo, se habló de la forma en que se tenía proyectado que se realizaran las visitas.

Con el objeto de lograr una mejor comunicación entre los investigadores, así como para evitar que se generaran subjetividades, se diseñó un sistema rotatorio entre los miembros del equipo de campo, de tal forma que las parejas cambiaban para cada visita. De esta manera, cada investigador podría viajar con todos los miembros del equipo.

Cada equipo de investigadores tenía un líder. El papel del líder consistía en dirigir las entrevistas con los funcionarios judiciales y llenar los cuestionarios. Además, era responsable de supervisar el desarrollo de las entrevistas. En caso de surgir algún problema durante el transcurso de una visita, correspondía al investigador líder decidir lo conducente. El otro investigador tenía a su cargo el planteamiento de las preguntas relacionadas con los problemas detectados con motivo del análisis crítico. Asimismo, debía registrar toda la información proporcionada por los entrevistados.

### *c. Problemas*

En algunas ocasiones, ocurrió que alguno de los jueces seleccionados se encontraba ausente por alguna razón determinada. Cuando se nos informaba de esto, antes del inicio de la visita, se procedía a hacer un nuevo sorteo y se comunicaba al contacto el nombre de funcionario propuesto. En caso de que esto ocurriera durante el desarrollo de una visita, correspondía al líder del equipo decidir qué hacer. En los pocos casos en que esto sucedió, se optó por entrevistar al funcionario judicial del mismo nivel más cercano.

Un problema bastante frecuente fue que muchos jueces dedicaron más tiempo del que se tenía programado para la aplicación del cuestionario. En caso que el líder del equipo considerara que el tiempo transcurrido podía repercutir en el resto de la visita, debía tratar de agilizar la entrevista. Solamente en los casos en los que el entrevistado anunciara que no tenía más tiempo disponible, los líderes procedían a seleccionar las preguntas del cuestionario que convenía hacer. Cuando los retrasos afectaban el itinerario, el líder del equipo debía hacer los arreglos necesarios para recorrer los horarios programados.

Un Poder Judicial decidió que solamente podíamos ocupar un día para la visita. En este caso, se optó por solicitar al equipo que aplicara el máximo número de cuestionarios posible y que empezara por el presidente del Tribunal.

### *3. La captura y el procesamiento de la información*

Una fase fundamental para la buena marcha del proyecto consistió en la clasificación y almacenamiento de la información obtenida. Para tal efecto, se diseñó una base de datos cuya estructura

de captura era semejante a la de los cuestionarios y la lista de observaciones. Se diseñó una base de datos adicional para almacenar el material proveniente de las entrevistas.

El diseño y operación de bases de datos suele presentar una larga serie de dificultades no sólo de carácter técnico, sino también con la forma en la que se procesa la información. Las bases de datos diseñadas con motivo del diagnóstico no fueron la excepción. La solución de los problemas surgidos con motivo de su operación consumió mucho más tiempo del que originalmente se tenía programado.

El formato que se eligió para el trabajo en las bases de datos consistió en el diseño de tablas interconectadas. Cada una permitió la captura de información de conformidad con el orden que aparecía en el instrumento del que provenía. Asimismo, la información se ordenó en función de las categorías de análisis existentes. De esta manera, se obtuvo una gran flexibilidad en el manejo de los datos, con lo cual se facilitó el análisis comparativo de la misma.

No obstante, debemos reconocer que no estamos satisfechos con la forma en que puede accederse a la información contenida en nuestras bases de datos. A pesar de que toda la información se encuentra disponible, existen todavía muchos problemas para su consulta. La elaboración de una base de datos que incluya un adecuado sistema de consulta es una cuestión que todavía queda por resolver. Una vez resuelta, la base podrá estar disponible para su consulta pública en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

III. Organización y estructura de los Poderes Judiciales .....	29
A. Correspondencia entre el texto legal y realidad .....	30
B. La demanda de justicia y la estructura judicial en las entidades .....	33
1. Ubicación geográfica .....	33
2. Capacidad instalada .....	36
3. Diseño institucional .....	41
4. Percepción judicial sobre la estructura de las instituciones jurisdiccionales .....	52
C. Los órganos de gobierno y la estructura jerárquica de los Poderes Judiciales.....	53
1. La nueva distribución de competencias .....	54
2. Las relaciones entre los órganos.....	100
3. Salas de segunda instancia .....	114
4. Juzgados de primera instancia.....	123
D. Las relaciones con los Poderes Ejecutivo y Legislativo .....	128
1. El Poder Ejecutivo .....	129
2. El Poder Legislativo .....	141
E. Finanzas .....	145
1. Presupuesto .....	146
2. El Fondo Auxiliar.....	154
3. Sistema Nacional de Seguridad Pública .....	158
F. La relación con el Poder Judicial federal .....	159
1. El federalismo judicial .....	159
2. Percepción de la justicia local .....	164
3. Problemática.....	165

### III. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

Entre las múltiples diferencias que presentan los Poderes Judiciales de las entidades federativas, las que resultan más evidentes son las relativas a su tamaño y diseño. Es decir, el primer aspecto analizado es el número de juzgados, salas y unidades administrativas, su ubicación, así como la estructura que tienen estas instancias en las distintas entidades del país.

Una primera reflexión derivada de estos temas señala que no existe principio o criterio homogéneo que permita a las entidades establecer un mismo número de unidades jurisdiccionales (o administrativas), o que las guíe para determinar su ubicación geográfica o su forma específica de organización. En otras palabras, no hay lineamientos únicos que establezcan cuántos juzgados deben existir, cómo deben estar integrados, dónde deben localizarse, o bien qué tipo de unidades administrativas son indispensables para su óptima operación. Como se mencionó en la introducción (sección I.B.2.), es muy difícil hablar de un modelo de Poder Judicial común a todo el país. A pesar de la gran tendencia centralizadora de la justicia, el país presenta un mosaico de realidades jurisdiccionales. Cada estado ha resuelto su demanda de justicia de manera distinta.

La administración de justicia no es un concepto uniforme ni estático. Por el contrario, se refiere a un fenómeno complejo que responde a múltiples variables. Por lo que toca a su falta de uniformidad, el desarrollo histórico de cada entidad, donde se combinan variables sociales, presupuestales, políticas y de personalidades entre otras, ha determinado el perfil que cada Poder Judicial guarda. Analizar el Poder Judicial de cada estado resultó ser una extraordinaria oportunidad de enfrentarse a la realidad federativa del país. Esto implica que un ejercicio comparativo requiere tomar en cuenta esta complejidad, y no limitarse a un supuesto análisis de aspectos aislados que se confrontan uno a uno, o que buscan evaluar la administración de justicia de cada entidad, como si se tratara de una misma institución. La función es la misma, pero la institución diseñada para llevarla a cabo, así como su conformación y operación, es diversa y se explica sólo mediante su análisis particular.

De la misma manera, la administración de justicia no permanece estática. Es una función que requiere una continua actualización, conforme la sociedad crece y genera nuevos conflictos y retos. La institución que responde a los conflictos sociales debe tener un mínimo de flexibilidad para ajustarse a tan cambiante demanda. De no ser así, la función jurisdiccional pierde todo su sentido, al no dar respuesta al tipo y cantidad de conflictos que la sociedad tiene. La intensidad y forma de demanda social hacia la administración de justicia puede guardar elementos comunes, pero también tiene diferencias sustantivas entre las distintas entidades.

En este apartado se abordaron estos temas. En primer lugar, se presentan los resultados correspondientes a la relación que existe en el texto de la ley y la realidad que presenta cada institución encargada de administrar justicia. Lo que interesa conocer es precisamente la distancia entre lo que la ley traza como institución judicial y lo que en realidad existe. De esta manera, se introduce un primer elemento que describe la diferencia entre la demanda y la respuesta en materia de justicia en cada entidad.

Posteriormente, se introducen consideraciones sobre la forma en la que el Poder Judicial se organiza para el cumplimiento de sus labores cotidianas. El examen incluye una descripción de la forma en la que los Poderes Judiciales distribuyen sus organismos jurisdiccionales en la entidad a

la que pertenecen. Asimismo, se presentan los distintos elementos que configuran cada institución y el diseño que éstas tienen.

Como parte de este diseño, un tercer subapartado introduce los organismos que componen la estructura de los Poderes Judiciales y la forma en la que se distribuyen las funciones jurisdiccionales, administrativas y de control, así como el balance y las relaciones entre los mismos.

Dado que el Poder Judicial no existe aislado de los otros poderes públicos, ni puede llevar a cabo sus funciones sin relacionarse con ellos, la siguiente sección analiza diversos aspectos de las relaciones que guardan los distintos Poderes Judiciales con los otros poderes públicos, incluyendo formas de nombramiento, comunicación y control.

Una cuestión estrechamente relacionada con la anterior es la relativa a la programación y ejercicio del presupuesto de los Poderes Judiciales. Esta materia ocupa un lugar especialmente relevante dentro de los procesos de cambio y modernización de los Poderes Judiciales. Por esta razón, se optó por incluir una sección dedicada al análisis de los mecanismos destinados a financiar la administración de justicia.

Finalmente, la última sección se ocupa de las relaciones entre los Poderes Judiciales locales y el Poder Judicial federal.

#### A. CORRESPONDENCIA ENTRE EL TEXTO LEGAL Y REALIDAD

Un hecho que resulta muy ilustrativo para el ojo curioso del investigador es que toda la gente, especialista o no, al referirse al derecho en México, alude a que “una cosa es lo que marca la ley y otra muy distinta a lo que sucede en realidad”. En las escuelas de derecho, los estudiantes de los primeros periodos escuchan con frecuencia que el conocimiento teórico lo adquirirán en la escuela, pero el verdaderamente práctico, cuando salgan a trabajar. Este aparente espacio que existe entre el derecho y la realidad requiere ser analizado con mayor atención.

Un sistema jurídico que descansa de manera preponderante en el derecho legislado es un derecho eminentemente escrito, codificado y por lo tanto formal. Es decir, la manera en que el texto legal está construido es determinante para saber su alcance y sus límites. La forma del texto legal es fundamental para conocer su contenido. Un sistema con estas características suele ser un sistema rígido; pues, para adaptarse a la cambiante realidad, debe seguirse todo el procedimiento de creación legislativa que el propio orden establece, situación que no suele ser muy rápida, ya que en este proceso intervienen múltiples instancias decisorias. En este sentido, puede decirse que un sistema jurídico formalista (comúnmente identificado con la tradición románico-germánica en razón de sus orígenes y evolución) sacrifica la actualización inmediata en aras de la certidumbre que acarrea un proceso bien definido y un derecho escrito y codificado. Como resultado final, un sistema jurídico de estas características suele propiciar la existencia de un espacio o distancia entre la cambiante realidad social y lo que está establecido en el derecho. Como regla general, es un derecho que por su estructura se encuentra a la zaga de la realidad, ya que no es un derecho que dé prioridad a la inmediatez de su actualización.<sup>1</sup>

Las instituciones judiciales, a pesar de ser las encargadas de vigilar el oportuno y exacto cumplimiento de las disposiciones legales, se enfrentan también, y de manera muy dramática, a esta problemática. El formalismo jurídico es un fenómeno que también limita, e incluso llega a paralizar, su actuación. En sistemas formales, la interpretación textual de la ley se convierte no sólo en la prioridad que deben atender las instituciones judiciales, sino, en muchas ocasiones, el único parámetro que están autorizadas a atender, lo que las convierte en intérpretes mecánicos de

---

<sup>1</sup> Novoa Monreal, Eduardo, *El derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo XXI, 1975.

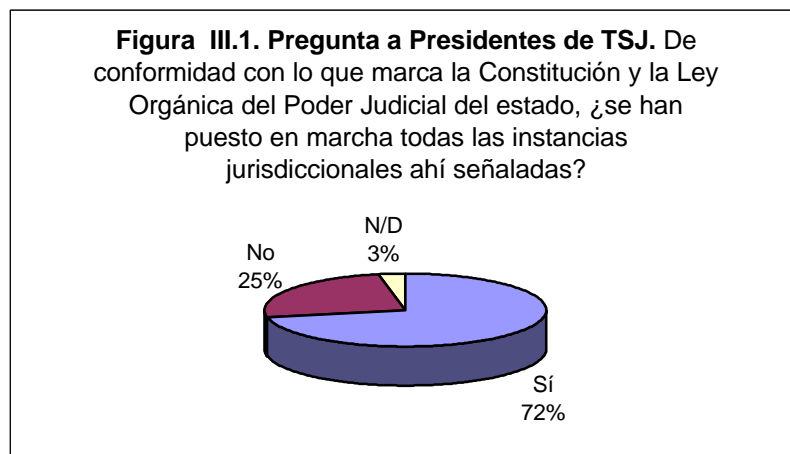
la ley. Como consecuencia, la administración de justicia, lejos de ser un mecanismo cuya función primordial sea la actualización del sistema en su conjunto, con la cambiante realidad, a través de una interpretación oportuna de cada problema que se presenta, queda convertida en una instancia meramente aplicadora de la legislación, sea ésta buena o mala. En otras palabras, un sistema formal tiende a convertir las instituciones judiciales en estructuras pasivas y conservadoras del orden legislado. En un sistema con estas características, la actualización del orden jurídico tiene como principal medio legítimo la reforma legislativa; las instituciones judiciales suelen quedar al margen de esta importante actividad.

La importancia de constatar la falta de correspondencia entre el texto legislativo y la realidad, especialmente en lo que atañe a las instituciones judiciales, radica en que posibilita ver con detalle el grado de rezago de la legislación de la materia y consecuentemente qué tan marginal es el papel que juegan estas instituciones. Cuando la legislación que desarrolla la estructura y regula el funcionamiento de los Poderes Judiciales no corresponde a la demanda y necesidades existentes, no sólo estamos frente a un problema legislativo, sino que la propia institución judicial resulta anacrónica e ineficiente.

En este diagnóstico intentamos constatar esta correspondencia a través de dos formas distintas y complementarias. La primera consiste en una pregunta sobre la percepción de todos los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, por una parte, y de todos los juzgadores (magistrados civiles y penales, así como jueces civiles y penales) entrevistados,<sup>2</sup> por la otra.

Una segunda forma de constatar esta correspondencia fue a través de la verificación directa a cargo de los investigadores sobre lo que marcaban los textos legales y lo que existía en realidad.

Por lo que toca a la pregunta directa, en primer lugar, se cuestionó a los titulares de los Tribunales sobre la existencia de las instancias jurisdiccionales planteadas por la ley, tal y como se observa en la figura III.1.



Los resultados son interesantes: el 72% de los titulares de los Poderes Judiciales de los estados consideraron que sí había correspondencia entre texto legal y realidad; el 25% consideró que no existía tal correspondencia, y tan sólo de una entidad no se obtuvo la información.

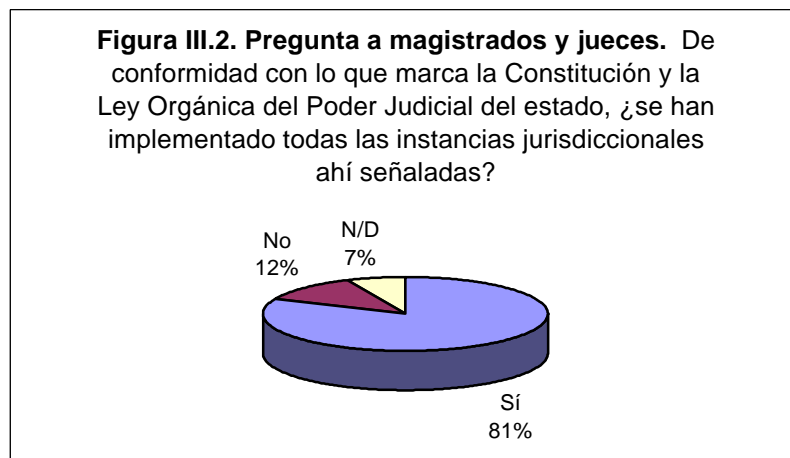
De los ocho presidentes de Tribunales que respondieron negativamente, es importante destacar que dos coincidieron en señalar la no incorporación de la justicia administrativa al Poder Judicial, a pesar de contemplarlo la Constitución de su estado. Un funcionario destacó la inexistencia

<sup>2</sup> Pregunta: ¿de conformidad con lo que marca la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, se han implementado todas las instancias jurisdiccionales ahí señaladas?



del Consejo de la Judicatura previsto en la ley, y uno más el mismo caso, tratándose del jurado popular.

Esta misma pregunta se formuló a los magistrados y jueces entrevistados. Un total de ciento treinta y seis juzgadores<sup>3</sup> opinó de la forma descrita en la figura III.2.



A diferencia de lo que ocurrió con los presidentes, del universo entrevistado de juzgadores, tan sólo el 12% consideró que no había correspondencia y un 81% se mostró satisfecho. La diferencia de visiones es importante. Los titulares, a pesar de contar con factores estructurales o políticos para ser menos críticos, tuvieron una visión mucho más crítica de lo que ocurre con aquéllos que tienen a su cargo la aplicación e interpretación de la ley. En breve: los juzgadores no cuentan con una visión de conjunto de la institución, su contexto legal y los problemas que ésta tiene, o bien por razones jerárquicas optaron por dar una visión poco crítica de este problema.

Ahora bien, el segundo método utilizado para constatar esta falta de correspondencia entre ley y realidad fue a través de la verificación directa hecha por los equipos de visita. En esta fase, se detectó que, aun cuando existen varias de las instancias señaladas por la ley, existen de manera muy rudimentaria, lo que hace difícil hablar de que satisfacen plenamente las expectativas que se tienen de ellas. Se obedece la ley, pero de manera limitada y hasta simbólica. Aquí pudo comprobarse que en algunos estados existen problemas serios en áreas clave para el funcionamiento de las instituciones judiciales, como son los siguientes: la congruencia entre Constituciones estatales y Leyes Orgánicas, la existencia de Reglamentos Internos, la existencia de Institutos de Capacitación, la existencia de jurados populares o la misma existencia de los juzgados menores o de menor cuantía como parte de la estructura judicial, la existencia de Consejos de la Judicatura y de Fondos Auxiliares para la Administración de Justicia. Todas estas son materias que efectivamente cuentan con algún tipo de traducción en la realidad, pero que a menudo son áreas que requieren ajustes para ser plenamente funcionales. Por poner un ejemplo, en varias entidades donde existen Institutos o Centros de Capacitación judicial, éstos se reducen a una oficina con recursos económicos y materiales muy limitados, que inhiben el verdadero establecimiento de la capacitación judicial como pareciera preverlo la ley. Cada uno de estos temas es tratado con amplitud en el rubro correspondiente.

<sup>3</sup> Este número se compone de treinta y cuatro magistrados civiles, treinta y tres magistrados penales, treinta y seis jueces civiles y treinta y tres jueces penales.

## B. LA DEMANDA DE JUSTICIA Y LA ESTRUCTURA JUDICIAL EN LAS ENTIDADES

La primera puerta que la justicia presenta a la ciudadanía está determinada por su ubicación geográfica, su tamaño y, de manera particularmente importante, por su forma o diseño. En otras palabras, los tres primeros elementos constituyentes de la estructura y organización judicial son los que atienden a la forma en que se presenta materialmente en la sociedad. Cada uno de estos elementos se conforma a través de numerosos mecanismos establecidos en la ley directa o indirectamente, y que establecen el primer eslabón de lo que, eventualmente, será una buena o mala administración de justicia.

Asimismo, cada uno de estos elementos guarda una relación específica con la demanda social existente en materia de justicia. La demanda que la población tiene puede estar afectada por el lugar geográfico donde la función se lleva a cabo, por la capacidad instalada de la institución, por la forma específica que ésta tiene, o bien por la conjunción de algunos o de todos estos elementos. Si los tribunales se encuentran físicamente alejados de las comunidades, éste será un factor que limitará de manera decisiva el acceso a la justicia, o bien, por citar otro ejemplo, si los Poderes Judiciales no cuentan con el número necesario de jueces, funcionarios judiciales y personal de apoyo, la carga de trabajo hará que su desempeño sea insatisfactorio e ineficiente, lo que acarreará un serio problema de eficiencia y acceso.

En cuanto al diseño de la institución, se trata de un elemento más complejo, pero que de igual manera, si no cuenta con una planeación que dé respuesta a los problemas y demandas de la sociedad, la institución judicial permanecerá al margen, ya sea por dependencia a otros poderes políticos o sociales, por falta de eficiencia funcional o por falta de accesibilidad. Los justiciables deben tener la posibilidad real de presentar sus demandas en juzgados que tengan capacidad para tramitarlas y resolverlas con calidad y en el término más breve posible, de acuerdo a criterios neutros o imparciales a consideraciones políticas o presiones sociales.

En los siguientes apartados se analiza con detalle cada uno de estos elementos, a lo que se agrega la percepción de los juzgadores respecto a cómo estiman el cumplimiento de las demandas sociales.

### 1. *Ubicación geográfica*

Como ya se mencionó en la descripción metodológica (sección II.A.2.), no fue posible hacer una visita a todas las regiones de todas las entidades. El estudio de campo se limitó a recorrer las principales ciudades de cada entidad. De esta manera, este apartado presenta consideraciones generales sobre la ubicación geográfica que tienen los Poderes Judiciales en las entidades federativas, mas no introduce criterios analíticos que examinen la relación ubicación-población en cada lugar. Sin duda, este aspecto todavía requiere un estudio más profundo.

El tema de la ubicación geográfica no sólo involucra a los juzgados de primera instancia, sino que también es relevante para las salas de apelación que, cuando así se presentan, son conocidas como salas regionales de los Tribunales Superiores de Justicia. Es importante conocer la ubicación de éstas; los criterios para determinar su establecimiento, y competencia. En algunos estados, las salas regionales conocen únicamente apelaciones interlocutorias; otras, en cambio, tienen plena jurisdicción en segunda instancia.

Los datos encontrados permiten pensar que la distancia geográfica de los órganos jurisdiccionales es un factor que desincentiva a los ciudadanos para solicitar su servicio, lo que constituye un importante problema de acceso a la justicia. Frecuentemente, muchas entidades experimentan un aumento en la carga de trabajo cada vez que se abre un juzgado o sala regional. Este

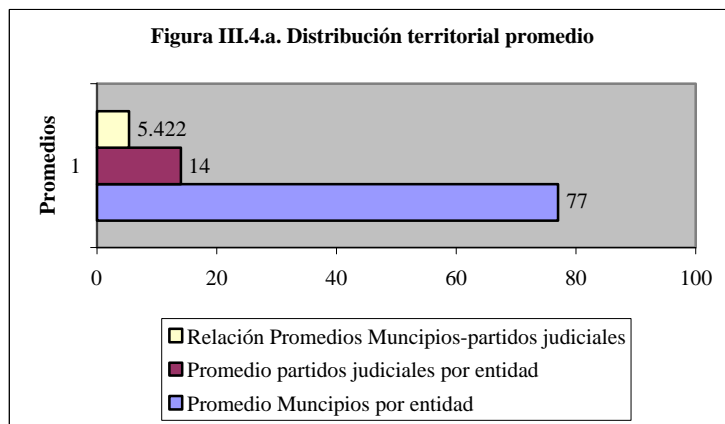
fenómeno indica, en primer lugar, que existe una demanda inatendida en las diversas regiones de los estados, y que la distribución geográfica de las unidades jurisdiccionales es un asunto crucial para una buena impartición de justicia. En segundo término, en opinión de los funcionarios judiciales, el aumento de la demanda también se explica porque las nuevas unidades ahorran costos a los ciudadanos, toda vez que no tienen que trasladarse a sitios lejanos para presentar una demanda o interponer un recurso.

La figura III.3. contiene la información relativa al número de partidos o distritos judiciales y salas regionales en cada entidad, así como información complementaria sobre el tamaño de los Poderes Judiciales y sobre el tamaño de la población y organización territorial que guardan los estados.

FIGURA III.3. NÚMERO DE PARTIDOS, DISTRITOS JUDICIALES Y SALAS REGIONALES

<i>Entidad federativa</i>	<i>Municipios</i>	<i>Magistrados</i>	<i>Salas regionales</i>	<i>Jueces (1era)</i>	<i>Partidos judiciales</i>
Aguascalientes	11	7	0	18	4
Baja California	4	13	0	42	4
Baja California Sur	5	7	0	15	5
Campeche	9	11	0	26	5
Chiapas	111	21	6	45	21
Chihuahua	67	14	0	65	14
Coahuila	38	11	4	45	8
Colima	10	10	0	16	4
Distrito Federal	16 (delegaciones)	57	0	190	0
Durango	39	8	0	37	13
Guanajuato	46	19	0	73	22
Guerrero	75	22	2	56	18
Hidalgo	84	13	0	40	17
Jalisco	124	25	0	39	32
México	121	37	8	125	16
Michoacán	113	16	0	64	23
Morelos	33	16	0	25	9
Nayarit	20	7	0	31	19
Nuevo León	51	9	0	43	12
Oaxaca	570	21	0	68	40
Puebla	217	16	0	54	22
Querétaro	18	10	0	26	6
Quintana Roo	7	8	1	19	8
San Luis Potosí	56	13	0	36	13
Sinaloa	18	11	3	53	18
Sonora	70	16	4	43	16
Tabasco	17	16	0	47	18
Tamaulipas	43	9	0	49	17
Tlaxcala	44	7	0	15	10
Veracruz	207	28	3	52	21
Yucatán	106	6	0	19	3
Zacatecas	56	13	0	33	17
<b>Totales</b>	<b>2390</b>	<b>497</b>	<b>31</b>	<b>1509</b>	<b>455</b>

La información anterior presenta datos que ofrecen una idea del tamaño del Poder Judicial de cada estado y de su nivel de ramificación territorial. Sobre esta materia queda aún mucho por analizar, tomando en cuenta el número de población, la densidad de ésta conforme a cada región o municipio y la proporción que ésta guarda con el servicio prestado por el Poder Judicial. En este trabajo nos limitamos a presentar la información sin adentrarnos a los casos específicos, ya que en cada estado la relación población-municipios, y de municipios-partidos judiciales obedece a criterios y variables específicas. Sin embargo, es posible hacer un ejercicio de la situación general del país describiendo la cobertura judicial existente, tal y como se muestra en la figura III.4.a y III.4.b.



La figura anterior nos muestra de manera muy esquemática cómo en el país existe una relación de 5.4 municipios por cada partido o distrito judicial, lo que de inmediato, sin mayor necesidad de profundizar en información específica, pone de manifiesto el problema existente de una demanda que no alcanza a ser satisfecha.

Para profundizar un poco más en cuanto a esta realidad, se presenta la siguiente figura, que contiene una serie de promedios y de relaciones entre estos promedios existentes.

FIGURA III.4.b. COBERTURA JUDICIAL EXISTENTE EN EL PAÍS

Promedio poblacional por entidad	3042553
Promedio magistrados por entidad	16
Promedio jueces por entidad	47
Total de juzgadores promedio por entidad (magistrados y jueces)	63
Relación promedios población-magistrados	195899
Relación promedios población-jueces	65124.89
Relación promedios población-total de juzgadores (magistrados y jueces)	48876.36
Promedio municipios por entidad	77
Promedio partidos judiciales por entidad	14
Relación promedios municipios-partidos judiciales	5.422
Relación promedios población-municipios por entidad	39513.68
Relación promedios población-partidos judiciales	217325.24
Relación promedios magistrados-partidos judiciales	1.14
Relación promedios jueces-partidos judiciales	3.35
Relación promedios total de juzgadores (magistrados y jueces)-partidos judiciales	4.5

La figura III.4.b. debe leerse de la siguiente manera: en el país existe un promedio de tres millones cuarenta y dos mil quinientos cincuenta y tres habitantes por entidad federativa. En cada entidad federativa, existe un promedio de dieciséis magistrados y de cuarenta y siete jueces de primera instancia para arrojar un promedio total de sesenta y tres juzgadores por entidad federativa (sin contar jueces menores). Por lo que corresponde a una primera relación que muestra información sobre la población, el primer dato que salta a la vista es el que nos muestra la existencia de un promedio de sesenta y cinco mil ciento veinticuatro habitantes por cada juez y un promedio de ciento noventa y cinco mil ochocientos noventa y nueve por cada magistrado para tener un total de cuarenta y ocho mil ochocientos setenta y seis habitantes por cada juzgador.

Los datos que siguen nos muestran que, además de los promedios de municipios y de partidos judiciales, en el país existe un promedio de treinta y nueve mil quinientos trece habitantes por municipio, mientras que un promedio de doscientos diecisiete mil trescientos veinticinco por cada partido o distrito judicial.

## 2. Capacidad instalada

Una vez conocida la información general sobre la ubicación geográfica de los Poderes Judiciales, resulta fundamental apreciar el tamaño que éstos guardan para hacer frente a la demanda específica en cada localidad. La información sobre la capacidad instalada de las instituciones se recabó de tres formas distintas. En primer lugar, se obtuvo el número de jueces de menor cuantía que existen incorporados a estas instituciones, así como el número de jueces de primera instancia y de magistrados. Estos datos se acompañan con información sobre el número de salas a las que corresponden junto con la relación que existe entre esta capacidad instalada y el número de población de cada entidad. En segundo término, se preguntó directamente a los entrevistados si el tamaño del Poder Judicial era suficiente para absorber la demanda existente. Además de conocer sus repuestas directas, fue posible obtener la gama de variaciones sobre sus respuestas, en las que manifiestan dónde se encuentran las deficiencias principales de la capacidad instalada.

De esta manera, el primer dato obtenido fue el relativo al tamaño objetivo que guardan las instituciones judiciales. La figura III.5. muestra el tamaño del Poder Judicial en lo relativo a los jueces que tienen contacto directo con la población, es decir, los jueces de baja cuantía (de paz, menores o municipales, según la denominación y estructura particular de cada estado) y los jueces de primera instancia, con relación al número de población de cada entidad.

FIGURA III.5. CAPACIDAD INSTALADA, JUECES DE PAZ Y DE PRIMERA INSTANCIA\*

Entidad federativa	Jueces de paz	Jueces municipales	Jueces menores	Jueces 1 <sup>era</sup>	Total jueces (por estado)**	Población total***	Habitantes por juez
Aguascalientes	0	0	7	18	25	943506	37740
Baja California	1	0	0	42	43	2487700	57853
Baja California Sur	0	0	2	15	17	423516	24913
Campeche	0	0	8	26	34	689656	20284
Chiapas	19	0	0	45	64	3920515	61258
Chihuahua	105	0	55	65	225	3047867	13546
Coahuila	0	0	9	45	54	2295808	42515
Colima	7	0	0	16	23	540679	23508
Distrito Federal	68	0	0	190	258	8591309	33300
Durango	0	31	0	37	68	1445922	21264

Entidad federativa	Jueces de paz	Jueces municipales	Jueces menores	Jueces 1 <sup>era</sup>	Total jueces (por estado)**	Población total***	Habitantes por juez
Guanajuato	0	0	154	73	227	4656761	20514
Guerrero	79	0	0	56	135	3075083	22778
Hidalgo	0	0	2	40	42	2231392	53128
Jalisco	62	0	59	39	160	6321278	39508
México	0	0	74	125	199	13083359	65746
Michoacán	0	114	0	64	178	3979177	22355
Morelos	0	0	12	25	37	1552878	41970
Nayarit	0	0	0	31	31	919739	29669
Nuevo León	0	0	8	43	51	3826240	75024
Oaxaca	0	0	0	68	68	3432180	50473
Puebla	0	0	216	54	270	5070346	18779
Querétaro	0	17	0	26	43	1402010	32605
Quintana Roo	1	0	3	19	23	873804	37991
San Luis Potosí	0	0	48	36	84	2296363	27338
Sinaloa	0	0	0	53	53	2534835	47827
Sonora	0	0	75	43	118	2213370	18757
Tabasco	20	0	0	47	67	1889367	28200
Tamaulipas	0	0	48	49	97	2747114	28321
Tlaxcala	60	0	7	15	82	961912	11731
Veracruz	198	0	22	52	272	6901111	25372
Yucatán	96	0	0	19	115	1655707	14397
Zacatecas	0	0	0	33	33	1351207	40946
<b>Totales (en el país)</b>	<b>716</b>	<b>162</b>	<b>807</b>	<b>1495</b>	<b>3180</b>	<b>97361711</b>	

\* Valores marcados con un 0 equivalen a que no existe dicha estructura en el estado.

\*\* Considerando el total de jueces de paz y de primera instancia.

\*\*\* Datos del INEGI, 2000.

De la anterior información podemos deducir que, para el primer semestre de 2000, en el país existe un promedio de treinta y cinco mil setenta y dos habitantes por cada juzgador, sin tomar en cuenta a los de segunda instancia. En cada estado, igualmente, existe un promedio de noventa y nueve juzgados, cuarenta y siete de los cuales son de primera instancia, y cincuenta y dos, de paz.

Por lo que toca a las unidades jurisdiccionales de segunda instancia, éstas guardan una relación distinta en cuanto a su número y su relación con la población existente, tal y como lo muestra la figura III.6.

FIGURA III.6. CAPACIDAD INSTALADA, MAGISTRADOS, SALAS DE APELACIÓN Y SALAS REGIONALES\*

Entidad federativa	Total magistrados	Número de salas	Salas regionales	Población total**	Habitantes por magistrado***
Aguascalientes	7	7	0	943506	134787
Baja California	13	13	0	2487700	191362
Baja California Sur	7	7	0	423516	60502
Campeche	11	11	0	689656	62696
Chiapas	21	8	6	3920515	186691
Chihuahua	14	14	0	3047867	217705
Coahuila	11	2	4	2295808	208710

Entidad federativa	Total magistrados	Número de salas	Salas regionales	Población total**	Habitantes por magistrado***
Colima	10	3	0	540679	54068
Distrito Federal	57	57	0	8591309	150725
Durango	8	8	0	1445922	180740
Guanajuato	19	19	0	4656761	245093
Guerrero	22	6	2	3075083	139777
Hidalgo	13	4	0	2231392	171646
Jalisco	25	25	0	6321278	252851
México	37	37	8	13083359	353604
Michoacán	16	16	0	3979177	248699
Morelos	16	16	1	1552878	97055
Nayarit	7	7	0	919739	131391
Nuevo León	9	9	0	3826240	425138
Oaxaca	21	21	0	3432180	163437
Puebla	16	16	0	5070346	316897
Querétaro	10	3	0	1402010	140201
Quintana Roo	8	8	1	873804	109226
San Luis Potosí	13	13	0	2296363	176643
Sinaloa	11	4	4	2534835	230440
Sonora	16	5	4	2213370	138336
Tabasco	16	16	0	1889367	118085
Tamaulipas	9	8	0	2747114	305235
Tlaxcala	7	7	0	961912	137416
Veracruz	28	11	3	6901111	246468
Yucatán	6	2	0	1655707	275951
Zacatecas	13	4	0	1351207	103939
<i>Totales (en el país)</i>	497	387	33	84615596	

\* Valores marcados con un 0 equivalen a que no existe dicha estructura en el estado.

\*\* Datos del INEGI, 2000.

\*\*\* Sin contar los magistrados de las salas regionales.

Como puede apreciarse, la relación entre el número de población por cada juzgador de segunda instancia cambia radicalmente en comparación con la figura anterior. En este caso, en promedio, por cada ciento ochenta y seis mil setecientos treinta y cinco habitantes habrá un magistrado en alguna sala de apelación, sin contar las pocas salas regionales del país, ya que, como se mencionó anteriormente, éstas, en ocasiones, únicamente conocen apelaciones en contra de autos y de sentencias interlocutorias y no la apelación de la sentencia definitiva.

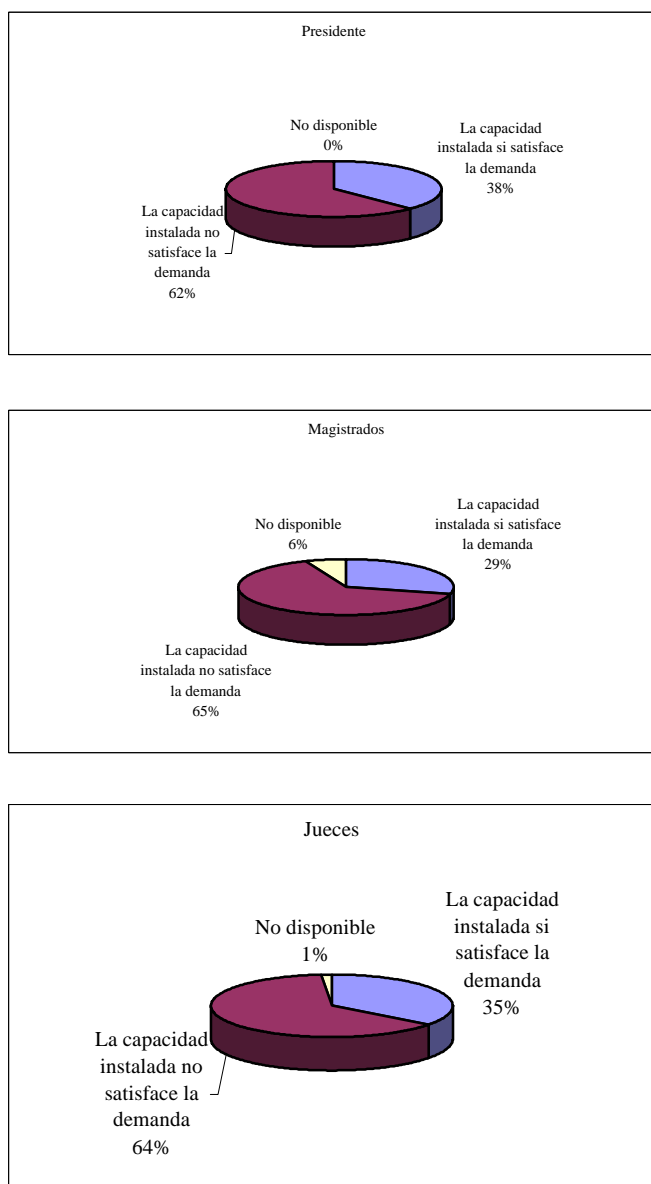
Los resultados en ambos casos nos muestran que el número de juzgadores es muy reducido. No obstante, existen argumentos para justificar la diferencia entre los dos niveles de juzgadores. En todo caso, está claro que las proporciones que guardan los juzgadores con la población son muy amplias, por lo que puede pensarse que la capacidad instalada de los Poderes Judiciales es insuficiente. Esta situación deja a la población frente a la imposibilidad de ver satisfecha una necesidad real de resolver los conflictos derivados de la convivencia. En pocas palabras, las instituciones estatales encargadas de proveer justicia no son suficientes para cubrir la demanda existente.<sup>4</sup> La demanda de justicia, sin embargo, no sólo se satisface en las instituciones jurisdiccionales; la sociedad mexicana cuenta con diversas opciones formales e informales para resolver sus

<sup>4</sup> La capacidad instalada de los Poderes Judiciales no puede ser medida únicamente en función de la proporción del número de unidades jurisdiccionales por habitantes; también es necesario considerar otros factores como la demanda efectiva, es decir, el número de asuntos que efectivamente se presentan ante los tribunales y la capacidad de éstos para hacerles frente. Esta perspectiva será revisada más adelante.

conflictos,<sup>5</sup> algunas de las cuales son vistas como necesarias y complementarias a estas instituciones (*vid.* sección IV.C.1.).

De manera adicional, se preguntó a los entrevistados su opinión respecto al tamaño de los Poderes Judiciales y si éste era el adecuado. La figura III.7. muestra los resultados.

FIGURA III.7. PERCEPCIÓN SOBRE CAPACIDAD INSTALADA



Los resultados de la figura confirman el tamaño insuficiente de los Poderes Judiciales. Entre un 60 y 65% del total de presidentes, así como de los magistrados y jueces entrevistados, opinaron que la capacidad instalada no satisfacía la demanda y necesidades actuales. Ahora bien, dependiendo del tipo de entrevistado (presidente del Tribunal, magistrado o juez), existe un elemen-

<sup>5</sup> Un estudio importante en este sentido es el de Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. de Renate Marsiske, México, UNAM, 1986.



to de tipo cualitativo que requiere ser considerado en las respuestas. Cada uno de estos grupos encontró el origen de la insuficiencia del tamaño en distintos factores. Por lo que toca al primer grupo, de los presidentes (treinta y dos), con la excepción de dos casos, todos ellos se pronunciaron en el sentido de que el problema se encuentra, principalmente, en el nivel de los juzgados de primera instancia que no han podido cubrir toda la demanda existente.

En cuanto a las respuestas de los magistrados, éstas presentan un panorama muy distinto. Un 57% de los magistrados civiles señalaron que se requiere aumentar el número de salas, y el 27% se manifestaron por el aumento de juzgados. Un 18% de los magistrados penales, por el contrario, indicaron la necesidad de aumentar salas, y un 53% se manifestaron por la necesidad de aumentar los juzgados de primera instancia.

El tercer grupo constituido por los jueces se asemeja mucho más a lo que opinaron los presidentes. Para los jueces civiles, el 80% afirmó que se trata de un problema de insuficiencia de número de juzgados, y sólo el 2% (un juez) señaló que faltan salas civiles. Para los jueces penales, igualmente, el 60% vio el problema en la falta de juzgados, y tan sólo el 6% (dos jueces) se inclinó por la falta de salas de apelación.

De esta manera, casi todos los entrevistados, con excepción de los magistrados, y particularmente los civiles, piensan que el tamaño del Poder Judicial es insuficiente, debido principalmente a la falta de juzgados de primera instancia. Esto quiere decir que el primer problema al que se enfrentan los Poderes Judiciales es a una incapacidad institucional para hacer frente a sus tareas de manera adecuada. Manifestada la insuficiencia especialmente en los juzgados, el problema es una cuestión de accesibilidad a la justicia, ya que no existen los juzgados suficientes para abrir sus puertas a la ciudadanía o, existiendo, no se dan abasto para atender los asuntos en tiempo y con la calidad que requieren. Esto fue confirmado indirectamente con la pregunta de los cuestionarios sobre la principal problemática a la que se enfrentan los jueces y los magistrados en sus respectivos quehaceres. Es interesante ver que el 26% del total de jueces y magistrados concluyó que el problema es la sobrecarga de trabajo.<sup>6</sup> Aunque esta respuesta no tiene una relación única con el problema del tamaño y la capacidad instalada (pueden intervenir otras variables, tales como el número de personal, su capacitación, equipamiento, etcétera), es posible deducir que sí existe cierta correlación, ya que la carga de trabajo que supera a los tribunales tiene que ver, en mayor o menor grado, con una insuficiencia institucional de respuesta.

Si esta dificultad se manifestara de manera preponderante en las salas del Tribunal, esto significaría un problema de eficiencia y no de accesibilidad; ya que, una vez resueltos los diferentes asuntos por los juzgados de primera instancia, éstos se verían frenados en la instancia de revisión, una revisión que, como es sabido, consiste en analizar el cumplimiento de formalidades jurídicas conforme a la ley y a los posibles criterios de interpretación dictados por la justicia federal. Una explicación posible sobre el pronunciado señalamiento de los magistrados civiles sobre la insuficiencia de salas de apelación y no sobre la insuficiencia de juzgados, como el resto de los entrevistados opinó, puede estar relacionado con la llamada “jurisdicción concurrente” (propriadamente coincidente), es decir, la jurisdicción mercantil. Es tal el volumen de trabajo que representa para los jueces y para los magistrados locales en materia civil, que una queja recurrente de éstos es en el sentido de revisar esta materia y las consecuencias que acarrea en cuanto a sus funciones y a los costos que produce, tal y como se analiza más adelante (en este mismo apartado, sección F). A propósito de esta cuestión, un magistrado civil mencionó que, con motivo de la crisis económica de 1995, fue necesario aumentar el número de juzgados de primera instancia para absorber la demanda. Ahora era necesario conocer esos asuntos en segunda instancia y también, en este caso, la capacidad instalada era limitada.

---

<sup>6</sup> Esta pregunta fue respondida de esta manera por el 27% del total de magistrados entrevistados (sesenta y cinco civiles y penales) y por el 25% de los jueces entrevistados (sesenta y ocho civiles y penales).

### 3. *Diseño institucional*

Al hablar de la relación entre demanda y la estructura del Poder Judicial, un tema que resulta fundamental es aquél que tiene que ver con el diseño institucional, es decir, con la manera específica en que cada Poder Judicial optó por estructurarse y organizarse. Este diseño de la institución encargada de administrar justicia dista mucho de ser el mero producto de una voluntad única o de un modelo uniforme. Por el contrario, el diseño de las instituciones judiciales es un producto social que, por lo general, fue gestado a lo largo de muchos años y coyunturas históricas. Este argumento es el mismo que sostiene la dificultad para comparar los Poderes Judiciales de los distintos estados como si se tratara de una institución única, con exactamente las mismas funciones y los mismos objetivos. Si bien es cierto que la misión fundamental del Poder Judicial es resolver conflictos sociales, pueden ser múltiples las maneras para lograr esta función a través de diversos mecanismos y procesos.<sup>7</sup>

Atendiendo a la conceptualización de este diseño institucional, es importante hacer una aclaración sobre este punto. Al hablar del diseño institucional como la estructura general que engloba todos los elementos que determinan una forma específica en que se materializa y funciona una institución, todo podría entrar en esta caracterización: no sólo factores estructurales, sino también funcionales, operativos, administrativos y hasta personales. Es decir, cada variable particular que pertenece o estuviera relacionada con la institución acabaría por ser parte del “diseño” institucional. En este sentido, es necesario aclarar que sólo nos referimos a diseño institucional como el conjunto de facultades asentadas en la ley, que determinan el alcance o los límites de la estructura de la institución, sin considerar todos los factores funcionales o personales que establecerán un “estilo” particular de actividad. Es decir, utilizamos la noción de “diseño institucional” en un sentido restringido, para referirnos realmente sólo a los factores estructurales que la Ley Orgánica o la Constitución estatal señalan como determinantes para el perfil de cada institución, y no en su sentido amplio, para hablar de todas las particularidades de una institución.

El conjunto de factores estructurales establecidos en la ley orgánica o en la constitución abarca el tamaño de las instituciones, como ya se analizó, pero también la facultad para crear nuevas jurisdicciones, incluyendo la creación de salas y magistrados, la facultad para fijar o modificar la competencia que tienen los distintos componentes del Poder Judicial, juzgados, salas de apelación y, en su caso, juzgados de paz, así como la facultad para fijar o modificar la distribución territorial de estas mismas entidades.

#### a. *Creación y modificación de jurisdicciones*

Este primer subapartado aborda el mecanismo para crear nuevas jurisdicciones en una entidad, es decir, nuevos juzgados o nuevas salas de apelación, ya sean centrales en el propio Tribunal Superior de Justicia o regionales, a efecto de descentralizar la segunda instancia (o simplemente para conocer apelaciones de autos y de sentencias interlocutorias de los juicios de primera instancia). Dentro de este mecanismo se incluye la modificación de las jurisdicciones ya existentes.

Un primer comentario que es necesario hacer es que existen dos grandes formas para crear o modificar jurisdicciones. La primera, que podemos denominar “legislativa”, consiste en una facultad que se encuentra fuera del Poder Judicial, pues es una asignación hecha por la Legislatura a través de la Ley Orgánica, donde se establece directamente el número de juzgados y el número de

---

<sup>7</sup> Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1986.

salas que componen el Poder Judicial. Como un elemento importante en los procesos de cambio, en la actualidad una forma de crear o modificar estas jurisdicciones es “judicial”, pues la Ley Orgánica (en ocasiones, la propia Constitución) no establece el número de jurisdicciones, sino que otorga esta facultad a uno de los órganos del propio Poder Judicial; normalmente, el Pleno del Tribunal o, en algunos casos, el Consejo de la Judicatura. Cuando existe este tipo de facultad judicial, se trata de una facultad de gran calado, por sus consecuencias en el alcance y fuerza de la propia institución; es ella misma la que determina el tamaño que debe tener y su alcance regional. El contar con esta facultad implica un poder de decisión que afecta a los otros Poderes; por ejemplo, en la planeación y determinación presupuestaria, lo que plantea un auténtico esquema de cooperación y equilibrio.

Por lo que toca a la primera clasificación, en la actualidad, sólo tres entidades cuentan con el diseño legislativo, donde la ley es la que determina el número de juzgados. Visto desde otra perspectiva, el hecho de que existan en la actualidad veintinueve entidades federativas con la facultad judicial para determinar el número de sus juzgados de primera instancia apunta una tendencia en la que esta facultad ha pasado a manos del Poder Judicial.

Sin embargo, este esquema no se presenta de igual manera en lo que toca a la creación de salas de apelación. Existe un total de catorce entidades que siguen teniendo esta facultad en manos del Legislativo, y dieciocho que cuentan con plena facultad judicial para determinar el número de sus salas. En el primer caso, el Poder Judicial no puede determinar ni modificar el número de salas existentes. Este esquema todavía indica la existencia de un Poder Judicial con una alta dependencia en su facultad original hacia el Poder Legislativo (y posiblemente al Ejecutivo, si la entidad es dominada por el mismo partido).

Ahora bien, en las entidades donde se presenta la facultad judicial para determinar o modificar sus jurisdicciones de primera (veintinueve) y segunda instancia (dieciocho), es interesante saber qué órgano es el capacitado para ejercitarlo. La figura III.8. muestra estos resultados.

FIGURA III.8. ÓRGANO ENCARGADO DE MODIFICAR JURISDICCIONES

Entidad federativa	Facultad del Pleno		Facultad del Consejo*	
	Determinar número de juzgados	Determinar número de salas	Determinar número de juzgados	Determinar número de salas
Aguascalientes	No	Sí	No	No
Baja California	No	No	Sí	Sí
Baja California Sur	Sí	No		
Campeche	Sí	Sí		
Chiapas	Sí	Sí		
Chihuahua	Sí	Sí		
Coahuila	No	Sí	No	No
Colima	Sí	Sí		
Distrito Federal	No	No	Sí	No
Durango	No	No	Sí	Sí
Guanajuato	No	No	Sí	Sí
Guerrero	Sí	No		
Hidalgo	Sí	No		
Jalisco	No	Sí	Sí	No
México	No	No	Sí	Sí
Michoacán	Sí	No		
Morelos	Sí	Sí	No	No
Nayarit	No	No	Sí	No
Nuevo León	Sí	No	No	No
Oaxaca	No	Sí		

Entidad federativa	Facultad del Pleno		Facultad del Consejo*	
	Determinar número de juzgados	Determinar número de salas	Determinar número de juzgados	Determinar número de salas
Puebla	Sí	Sí		
Querétaro	Sí	No	No	No
Quintana Roo	Sí	Sí		
San Luis Potosí	Sí	No		
Sinaloa	Sí	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	No
Tabasco	Sí	No		
Tamaulipas	Sí	Sí		
Tlaxcala	Sí	No		
Veracruz	No	No	Sí	No
Yucatán	Sí	No		
Zacatecas	Sí	No		

\* Las celdas vacías indican la inexistencia de Consejos (*vid.* sección III.C.1.c.).

Estos resultados pueden resumirse de la siguiente manera: en veintiuna entidades federativas, es el pleno del Tribunal Superior de Justicia el que determina el número de juzgados (nuevos o modificación de éstos), y en catorce entidades, es el mismo Pleno el que determina el número de salas. Cabe señalar que, en el caso de Tamaulipas, el pleno puede determinar la creación de “juzgados supernumerarios”, así como de salas auxiliares, lo que crea una combinación interesante, ya que, aun cuando es la Legislatura la que puede crear juzgados y salas (no hay Consejo), se le otorga la facultad al Poder Judicial para crear este tipo de jurisdicciones de manera temporal, extraordinaria, cuando así lo requiere. La figura también señala que, en ocho casos del total de quince entidades donde existe Consejo de la Judicatura, éste cuenta con la facultad de determinar el número de juzgados y, en cuatro casos, de los mismos quince, tiene la facultad para determinar el número de salas.

El hecho de que exista una facultad más extendida para crear o modificar juzgados que en el caso de salas de Tribunales tiene una importante implicación. Se le permite al propio Poder Judicial hacer frente a las necesidades de hacer llegar la justicia donde ésta es necesitada, es decir, la justicia de primera instancia. Esto representa, sin duda, un avance. Sin embargo, el hecho de que un Tribunal pueda crecer en un momento dado en su primer “escalón”, pero no pueda hacerlo proporcionalmente en su segunda instancia, puede acarrear un serio problema de eficiencia, pues no habrá forma de dar respuesta al número de apelaciones que se generen en los juzgados. Además, en varias entidades se otorga la facultad de manera “incompleta”, para aumentar el número de juzgados, sin que esto implique un aumento presupuestario, lo que en consecuencia desincentiva a los Poderes Judiciales a utilizar tan importante facultad. En todo caso, debe considerarse que este tipo de facultad representa un importante instrumento para la conducción de la política judicial y que su transferencia parcial o total a los Poderes Judiciales permite mayor flexibilidad a las instituciones para el diseño de estrategias encaminadas a prestar una mejor administración de justicia.

#### b. *Modificación a la distribución judicial-territorial*

Aunada a la facultad anterior, un aspecto de gran relevancia en la organización de cada Poder Judicial es el relativo a la facultad que éstos tienen para modificar sus partidos o distritos judiciales. Decimos que está aunada a la facultad anterior, puesto que la creación o modificación de jurisdicciones afecta la distribución territorial de la justicia. Por ejemplo, el caso de un nuevo

juzgado en una zona donde antes no existía institución judicial modifica la composición de ese partido judicial. Sin embargo, es importante distinguir en qué consiste una y otra facultad. La primera de éstas supone la capacidad de crear nuevas entidades jurisdiccionales del nivel que sea, y tratándose de juzgados de paz o de primera instancia, en las zonas que ya se han fijado como distritos o partidos judiciales. Cada una de estas circunscripciones puede tener un número distinto de juzgados, sean tres, cuatro o veinte, dependiendo de los criterios que se utilicen para dicha organización. La facultad que ahora se analiza consiste en poder modificar dichas circunscripciones, y que cambie la forma en que se divide el territorio de la entidad para asignar juzgados de manera distinta.

Los criterios que pueden existir para determinar la creación de nuevos juzgados suelen estar relacionados con una demanda excesiva de trabajo que no ve su correspondiente contraparte en el servicio que se ofrece. Es decir, se crean nuevos juzgados ante la presión por dar mayor respuesta a la demanda de justicia. En cambio, los criterios existentes para crear nuevos partidos o distritos judiciales no son tan claros, ya que pueden estar relacionados con múltiples variables, tales como la organización político-municipal, el crecimiento demográfico o la densidad de la población, o bien con la estructura judicial misma; sobre todo, en los casos en que cada sala del Tribunal Superior de Justicia recibe asuntos de ciertas circunscripciones (aunque este tipo de asignación de casos para apelación se presenta en muy pocas entidades). En síntesis, no se conocen con claridad los criterios para la determinación de distritos o partidos judiciales en las entidades federativas.

Esta determinación suele hacerse en la Ley Orgánica del Poder Judicial, salvo el caso de Coahuila, que la contiene en su propia Constitución. Sin embargo, algunas entidades optan por no tener esta facultad legislativa y darla directamente a la institución judicial, ya sea al Pleno o al Consejo de la Judicatura. La figura III.9. muestra cómo se presenta esta facultad para determinar o modificar los distritos o partidos judiciales.

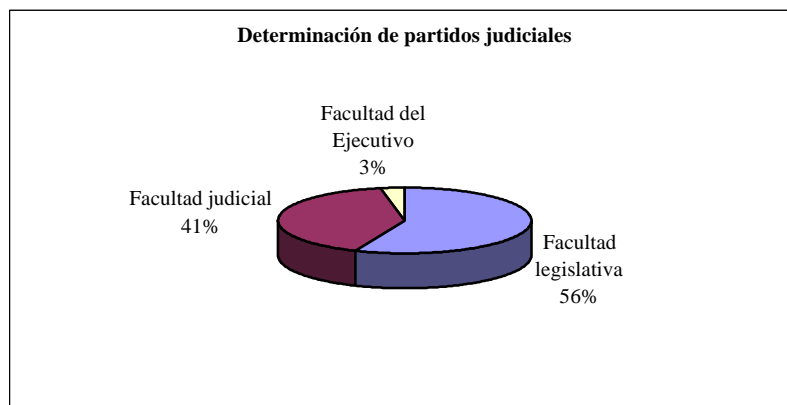
FIGURA III.9. DETERMINACIÓN O MODIFICACIÓN TERRITORIAL

<i>Entidad federativa</i>	<i>Ley Orgánica del Poder Judicial</i>	<i>Facultad del Pleno</i>	<i>Facultad del Consejo</i>
Aguascalientes	Sí	No	No
Baja California	Sí	No	Sí
Baja California Sur	Sí	No	No
Campeche	Sí	No	No
Chiapas	No	Sí	No
Chihuahua	Sí	No	No
Coahuila	Sí	No	No
Colima	Sí	Sí	No
Distrito Federal	No	No	No
Durango	Sí	No	Sí
Guanajuato	No	No	Sí
Guerrero	Sí	No	No
Hidalgo	Sí	No	No
Jalisco	No	No	Sí
México	Sí	No	No
Michoacán	Sí	No	No
Morelos	Sí	Sí	No
Nayarit	Sí	No	No
Nuevo León	No	Sí	Sí
Oaxaca	No	Sí	No
Puebla	Sí	No	No
Querétaro	Sí	Sí	No

Entidad federativa	Ley Orgánica del Poder Judicial	Facultad del Pleno	Facultad del Consejo
Quintana Roo	Sí	No	No
San Luis Potosí	Sí	No	No
Sinaloa	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	No
Tabasco	Sí	No	No
Tamaulipas	Sí	No	No
Tlaxcala	Sí	No	No
Veracruz	Sí	No	No
Yucatán	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	Sí	No

Los resultados de la figura nos muestran varias cosas. En primer lugar, que existen veintiséis entidades federativas cuyas Leyes Orgánicas del Poder Judicial mencionan cuál es la distribución territorial, el número y contenido de los distritos o partidos judiciales. Sin embargo, de estos veintiséis, en realidad sólo en dieciocho casos se mantiene como una facultad del Poder Legislativo, pues en ocho de los casos donde se menciona, después se asigna la facultad para cambiar dicha distribución a los propios órganos del Poder Judicial. La figura III.10. ilustra mejor esta situación.

FIGURA III.10. DETERMINACIÓN DE PARTIDOS O DISTRITOS JUDICIALES



Como puede observarse, esta facultad sigue estando en manos principalmente de Poderes distintos al Judicial, lo que resta una importante atribución para su independencia. El caso representado por el 3% es aquella entidad donde todavía es el Poder Ejecutivo el que determina cuántos serán los partidos o distritos judiciales existentes. El 56% de los casos donde la facultad es legislativa representa un total de dieciocho entidades, y en el 41% la facultad que se queda en la propia institución judicial: en ocho casos, como una facultad del Pleno, y en cinco, como una facultad del Consejo de la Judicatura.

*c. Asignación y modificación de competencias*

Otro aspecto para entender el diseño institucional de los Poderes Judiciales es el relativo a la facultad, también fundamental, para asignar o bien modificar la competencia de los juzgados y las salas de apelación. Es necesario recordar que, en la mayoría de los Poderes Judiciales, existen dos grandes competencias: la civil y la penal. En la civil, se agrupan las materias mercantil (coincidente con jurisdicción federal) y, en la mayoría de los casos, la familiar. En un rubro posterior se

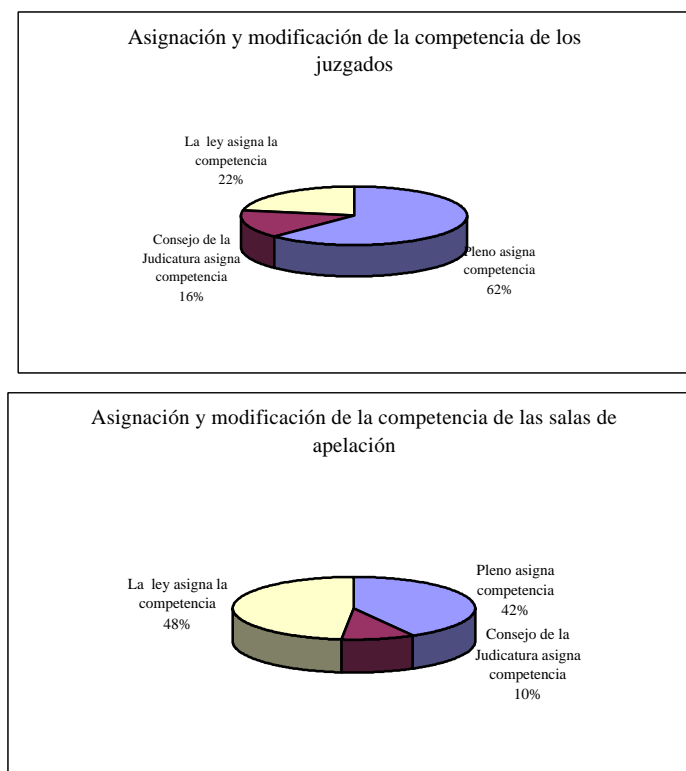
analiza con detalle la composición y funcionamiento de las salas, lo que incluye la competencia específica de las salas de cada entidad (sección III.C.1.), así como en otra, relativa a los juzgados (sección III.C.4.). Sin embargo, en este apartado analizamos el origen de esta facultad, es decir, dónde se encuentra la facultad para asignar o modificar dichas competencias, en la Legislatura o bien en el Poder Judicial, ya sea en el Pleno o en el Consejo de la Judicatura.

De la misma manera que sucede con la facultad para crear o modificar jurisdicciones, la facultad para asignar o modificar competencias puede ser legislativa o judicial. También, en el mismo sentido descrito en el análisis de dicha facultad, existe una tendencia para que esta facultad pase al control del Poder Judicial, por sus importantes implicaciones dentro de su propia organización y funcionamiento. El que una Legislatura siga siendo la responsable de determinar la materia a la cual se avocarán las partes integrantes de otro Poder resta un importante grado de independencia.

Son siete las entidades que cuentan con la “facultad legislativa” para asignar o modificar las competencias de los juzgados (dos, en sus Constituciones, y cinco, en sus Leyes Orgánicas). En cuanto a las salas, en cambio, existen quince Legislaturas que conservan esta facultad. Una explicación posible de esta diferencia puede ser el que se requiere una entidad superior jerárquica para hacer este cambio por su importancia y, como no existe una entidad diferenciada distinta en el caso de las salas, se considera que debe ser otro poder público. El Pleno o el Consejo, aun cuando pueden ser considerados superiores jerárquicos para ciertos asuntos, podrían involucrar, bajo este argumento, a las partes afectadas, por lo que se estimaría conveniente un mecanismo distinto.

Por lo que toca a las veinticinco entidades donde la facultad para asignar o modificar competencias queda en manos del propio Poder Judicial, la figura III.11. presenta la diferenciación entre aquéllas cuya facultad queda a cargo del Pleno y cuya facultad queda en manos del Consejo de la Judicatura, tanto en el caso de juzgados como en el caso de salas de segunda instancia.

FIGURA III.11. ASIGNACIÓN DE LA COMPETENCIA A JUZGADOS Y SALAS



De esta manera, es posible ver cómo la tendencia a dotar de más fuerza a las instituciones jurisdiccionales en lo relativo a sus decisiones organizativas ha tenido lugar con mucha mayor intensidad en lo relativo a los juzgados, y se ha mantenido dependiente de otros Poderes, tratándose de las salas superiores de apelación. En las entidades donde esta facultad se ha dejado en manos de la propia institución, en su mayoría cobra vida como una facultad del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, y tan sólo en cinco y tres casos, tratándose de juzgados y salas, correspondientemente, esta facultad ha sido otorgada a los Consejos de la Judicatura.

#### d. *La segunda instancia en las regiones*

Aun cuando ya se analizó la distribución geográfica de los Poderes Judiciales (incluyendo un breve análisis de la relación de su extensión promedio con el número de municipios en la sección III.B.1.), en esta sección se busca simplemente analizar la facultad que existe para crear las salas regionales del Tribunal Superior de Justicia y la relación que guardan con el tamaño del Tribunal. Igualmente, como ya se mencionó, estas salas regionales pueden ser formas para desconcentrar la carga de trabajo cuando se constituyen como auténticas salas de segunda instancia, o pueden ser instituciones “intermedias” que resuelven interlocutorias de los procesos desahogados por juzgados de primera instancia. En uno y otro caso, sin embargo, se trata de esfuerzos considerables que hacen las entidades federativas por acercar el trabajo de los tribunales a las localidades que se encuentran alejadas de la capital, sede de los Tribunales Superiores de Justicia.

Lo primero que destacar es que sólo existen ocho entidades que cuentan con salas regionales: Chiapas<sup>8</sup>, Coahuila<sup>9</sup>, Guerrero<sup>10</sup>, Estado de México<sup>11</sup>, Quintana Roo<sup>12</sup>, Sinaloa<sup>13</sup>, Sonora<sup>14</sup> y Veracruz<sup>15</sup>. En términos generales, pareciera que el poder contar con este tipo de salas contribuye en gran medida al mejor desahogo de las grandes cargas de trabajo. Ahora bien, resulta ilustrativo situar estas entidades en su contexto poblacional y respecto a la capacidad instalada en la instancia de apelación, tal y como se presenta en la figura III.12., y en la figura III.13.

---

<sup>8</sup> En Chiapas, existen las siguientes seis salas regionales: 1. Sala Regional Auxiliar Transitoria en Materia Penal, Tuxtla Gutiérrez; 2. Primera Sala Regional Mixta, Zona Sur, Tapachula; 3. Segunda Sala Regional Mixta, Zona Sur, Tapachula; 4. Sala Regional Mixta, Zona Oriente, San Cristóbal de las Casas; 5. Sala Unitaria Mixta, Zona Norte, Pichucalco, y 6. Sala Mixta, Zona Indígena, San Cristóbal de las Casas.

<sup>9</sup> En Coahuila, existen cuatro salas regionales, denominadas tribunales unitarios de distrito, con sede en: 1. Saltillo; 2. Torreón; 3. Monclova, y 4. Piedras Negras.

<sup>10</sup> En Guerrero, existen dos salas regionales: 1. Sala Penal, Acapulco, y 2. Sala Penal, Iguala.

<sup>11</sup> En el Estado de México, existen las siguientes ocho salas regionales: 1. Primera Sala Civil, Texcoco; 2. Primera Sala Familiar, Texcoco; 3. Primera Sala Penal, Texcoco; 4. Primera Sala Civil, Tlanepantla; 5. Segunda Sala Civil, Tlanepantla; 6. Primera Sala Familiar, Tlanepantla; 7. Primera Sala Penal, Tlanepantla, y 8. Segunda Sala Penal, Tlanepantla.

<sup>12</sup> En Quintana Roo, existe una sala regional denominada Tribunal Unitario, localizado en Cancún.

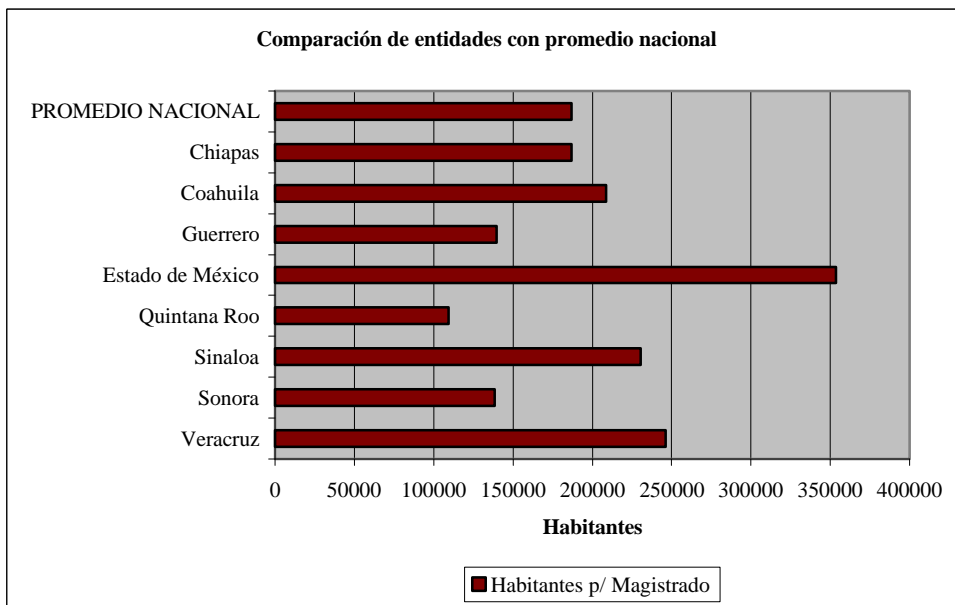
<sup>13</sup> En Sinaloa, existen cuatro salas regionales, ubicadas en: 1. Los Mochis; 2. Culiacán (2), y 3. Mazatlán.

<sup>14</sup> En Sonora, las tres salas regionales son: 1. Primer Tribunal Regional del Primer Circuito, en Hermosillo; 2. Segundo Tribunal Regional del Primer Circuito, en Hermosillo; 3. Primer Tribunal Regional del Segundo Circuito, Ciudad Obregón, y 4. Segundo Tribunal Regional del Segundo Circuito, Ciudad Obregón.

<sup>15</sup> En Veracruz, las tres salas regionales, denominadas tribunales regionales unitarios, se encuentran en: 1. Xalapa; 2. Tuxpan, y 3. Acayucan.



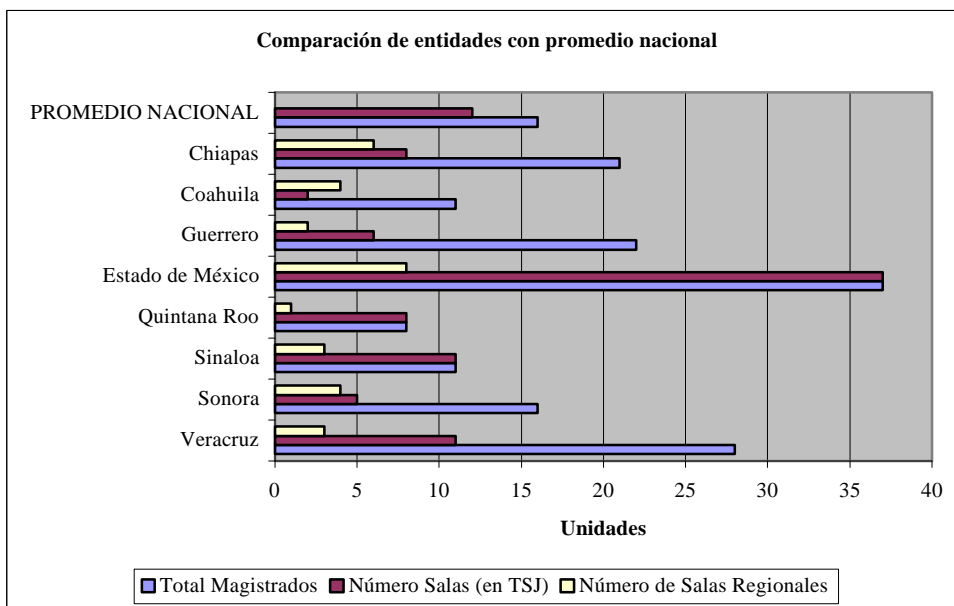
FIGURA III.12. COMPARACIÓN DE ENTIDADES CON SALAS REGIONALES Y RELACIÓN MEDIA NACIONAL DE HABITANTES POR MAGISTRADO



En primer lugar, como puede apreciarse en la figura, no hay un patrón o molde único respecto al tamaño de población de estas entidades relacionado con el número de magistrados. Mientras que el promedio nacional marca que existe ciento ochenta y seis mil setecientos treinta y cinco habitantes por cada magistrado en el nivel local, tenemos variantes relevantes en algunos de las entidades que han instaurado salas regionales, como el Estado de México, que tiene una proporción de trescientos cincuenta y tres mil seiscientos cuatro habitantes por magistrado y Quintana Roo, que presenta una proporción de ciento nueve mil doscientos veintiséis habitantes por magistrado. Esto indica que la densidad de la población no ha sido el criterio para que estas entidades establezcan sus salas regionales.

Otra forma en que puede analizarse la existencia de salas regionales es comparando estas entidades con el promedio nacional referido al tamaño del Tribunal, número de salas y número de magistrados para ver si en esos elementos existe un patrón común a estas entidades, como se ilustra en la figura III.13.

FIGURA III.13. COMPARACIÓN DE ENTIDADES CON SALAS REGIONALES Y TAMAÑO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA



Con esta segunda comparación, vuelve a comprobarse que no hay una clara relación entre la existencia de salas regionales y el tamaño relativo (referido sólo a número de salas y de magistrados) de los Tribunales Superiores de Justicia. Hay una clara diferencia entre los Tribunales que cuentan con dichas salas regionales, entre ellos, y con la media nacional, que marca un promedio de dieciséis magistrados y doce salas. Aun más, es posible ver a través de la gráfica que sólo algunas entidades mantienen una relación equitativa entre su número de salas y número de magistrados.

La existencia de salas regionales ha obedecido, aparentemente y desde esta visión general, a criterios locales particulares y a presiones y demandas específicas, y no a fórmulas generales. Sin embargo, como se establece más adelante, su existencia ha sido positiva y ha contribuido de manera importante a mejorar la eficiencia en el desahogo de asuntos de segunda instancia.

*e. Jurisdicción olvidada: los juzgados de paz*

Finalmente, una variable importante en cuanto al diseño institucional de los Poderes Judiciales, nuevamente entendiendo este concepto en sentido restringido-estructural, es el relativo a los juzgados de baja cuantía, conocidos genéricamente como juzgados de paz (aunque, como se explica más adelante, ésta es una denominación imprecisa). Estos juzgados tienen como función el encargarse de resolver asuntos “menores”, es decir, de baja cuantía, tratándose de la materia civil, o bien de penas menores, tratándose de materia penal. Sin embargo, no existe un criterio uniforme en lo que se considera como menor, o “de baja cuantía”, lo que trae como consecuencia una gran variedad en el papel que juegan dentro del Poder Judicial. Como es sabido, no hay un patrón único en el diseño de estas instancias. Aunque tienen normalmente una competencia mixta, en mate-

ria civil y penal, su naturaleza es variada, ya que en ocasiones son juzgados que forman parte del Poder Judicial completamente, tanto en su estructura como en su presupuesto; en otras ocasiones, forman parte de éste estructuralmente, pero su presupuesto depende de los municipios, es decir, de la administración estatal de gobierno y, en el último de los casos, llegan a ser parte integral de los gobiernos municipales. En razón a esta multiplicidad, no existe una denominación precisa ni homogénea de este tipo de juzgados.

Estos juzgados son concebidos como el primer escalón existente de la estructura judicial. Son, paradójicamente, los juzgados más importantes y simultáneamente los más olvidados. Son los más importantes, ya que son la primera puerta de la justicia para la ciudadanía; los juzgados que potencialmente ofrecen el mejor acceso a la sociedad, por ser los juzgados que exigen procedimientos más laxos y que se encuentran más descentralizados. Los juzgados de paz, sin embargo, son las instituciones jurisdiccionales más olvidadas y, generalmente, marginadas. Su creación obedeció en muchos casos a una racionalidad eficientista con el objeto de quitar carga de trabajo a los juzgados de primera instancia, considerándolos una especie de instancia de apoyo para asuntos de poca importancia jurisdiccional. Su competencia mixta se entiende en razón de lo anterior, ya que lo importante son las cuantías de la carga de trabajo que tienen y no el tipo de asuntos. Adicionalmente, hasta hace poco tiempo, en la mayoría de estados podían tener como titulares a “legos”, gente que no requería tener un título profesional; mucho menos, ser licenciados en derecho. Estos criterios que subyacen a la racionalidad de este tipo de instancias contribuyen a explicar la multicitada diversidad en su naturaleza.

La figura III.14. presenta los datos sobre la situación de los juzgados de paz en el país, incluyendo el tipo de juzgados de paz que existen en cada entidad así como el número de ellos.

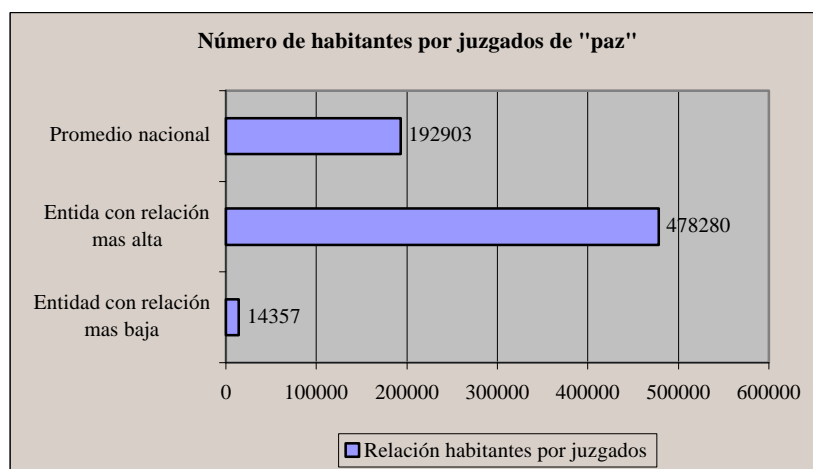
FIGURA III.14. NÚMERO Y TIPO DE JUZGADOS DE MENOR CUANTÍA

<i>Entidades federativas</i>	<i>Juzgados de paz</i>	<i>Juzgados municipales</i>	<i>Juzgados menores</i>	<i>Totales (por entidad)</i>
Aguascalientes	No	No	7	7
Baja California	1	No	No	1
Baja California Sur	No	No	2	2
Campeche	No	No	8	8
Chiapas	19	No	No	19
Chihuahua	105	No	55	160
Coahuila	No	No	9	9
Colima	7	No	No	7
Distrito Federal	68	No	No	68
Durango	No	31	No	31
Guanajuato	No	No	154	154
Guerrero	79	No	No	79
Hidalgo	No	No	2	2
Jalisco	62	No	59	121
México	No	No	74	74
Michoacán	No	114	No	114
Morelos	No	No	12	12
Nayarit	No	No	No	0
Nuevo León	No	No	8	8
Oaxaca	No	Sí	No	0
Puebla	No	No	216	216
Querétaro	No	17	No	17

Entidades federativas	Juzgados de paz	Juzgados municipales	Juzgados menores	Totales (por entidad)
Quintana Roo	1	No	3	4
San Luis Potosí	No	No	48	48
Sinaloa	No	No	137	137
Sonora	No	No	75	75
Tabasco	20	No	No	20
Tamaulipas	No	No	48	48
Tlaxcala	60	No	7	67
Veracruz	198	No	22	220
Yucatán	96	No	No	96
Zacatecas	No	Sí	No	0

Ahora bien, de esta totalidad de juzgados de “paz” o de menor cuantía, es importante estimar qué relación guardan con el tamaño relativo de cada entidad, por su población y por su número de municipios, así como una comparación con el promedio nacional.

FIGURA III.15. PROMEDIO NACIONAL DE LA RELACIÓN DE HABITANTES POR JUZGADOS DE MENOR CUANTÍA

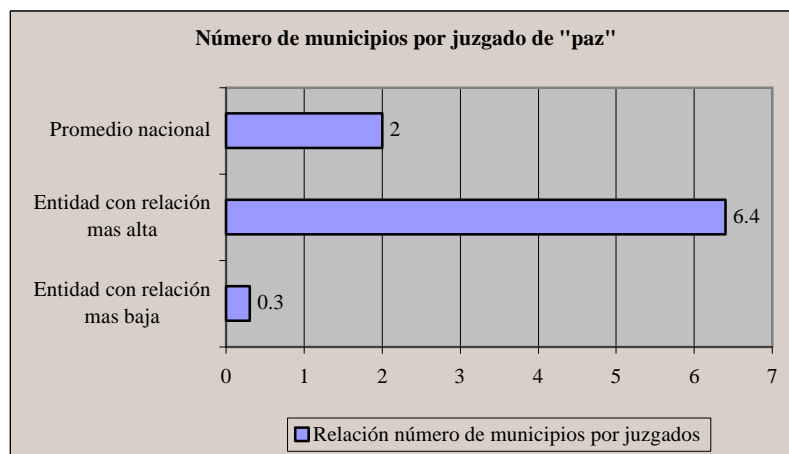


La figura III.15. nos muestra cómo existe una gran discrepancia entre el número de habitantes que existen por cada juzgado de baja cuantía. El promedio nacional muestra que hay ciento noventa y dos mil novecientos tres habitantes por cada uno de estos juzgados, sin considerar la naturaleza que éstos tienen, y la entidad que guarda la relación más baja, sin contar Baja California, que tiene sólo un juzgado de paz, es el estado de Tlaxcala, con una relación de catorce mil trescientos cincuenta y siete habitantes por cada juzgado. Esta situación se explica por dos factores: el bajo número de población y por el alto número de juzgados de este tipo (sesenta y siete en total). Nuevo León, al contar con una población considerable y tan sólo ocho de estos juzgados, se coloca en la relación menos favorable de cuatrocientos setenta y ocho mil doscientos ochenta habitantes por juzgado.

Por lo que toca a la relación entre estos juzgados y la división político-municipal, la figura III.16. revela que el promedio nacional es de dos municipios por cada uno de estos juzgados, lo que a simple vista pareciera indicar una carencia importante, al no tener un juzgado de menor cuantía por cada municipio, si efectivamente quiere utilizarse estos mecanismos como vías para mejorar el acceso a la justicia. En el mejor de los casos, se encuentra Guanajuato, con un tercio de

estructura político-territorial por cada juzgado menor. En esta comparación se dejó de lado al Distrito Federal que, aunque supera esta relación (0.2), cuenta con una organización de delegaciones políticas distinta al resto del país. En el lado menos favorable, el tamaño de Nuevo León y su bajo número de juzgados vuelve a colocarlo en la relación más alta, con 6.4 municipios por cada juzgado de menor cuantía.

FIGURA III.16. PROMEDIO NACIONAL DE LA RELACIÓN DE MUNICIPIOS POR JUZGADOS DE MENOR CUANTÍA



Finalmente, hay que mencionar que los juzgados de paz han sido redescubiertos en los procesos de transformación y modernización en curso en todo el país. Algunas entidades han revalorizado la importancia de estas instituciones y han puesto en marcha reformas legislativas (y constitucionales) para cambiar la naturaleza de estos juzgados y transformarlos en auténticas instancias jurisdiccionales. Esta revaloración conlleva, en algunos casos, a concebir los juzgados de paz de manera diversa; no bajo criterios meramente eficientistas, sino como auténticos mecanismos para mejorar el acceso a la justicia. El ejemplo de la reforma judicial de Zacatecas apenas aprobada es un ejemplo en este sentido.<sup>16</sup>

#### 4. Percepción judicial sobre la estructura de las instituciones jurisdiccionales

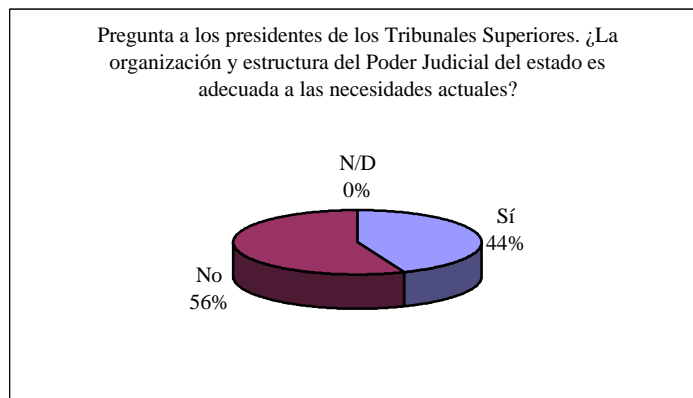
Como puede desprenderse de los tres rubros anteriores relativos a la demanda que incide en la estructura judicial existente en el país, ubicación geográfica, capacidad instalada y diseño institucional, las instituciones jurisdiccionales aún se encuentran en un estado de perfeccionamiento. A pesar de que la mayoría de estas instituciones ya han sufrido cambios importantes en sus procesos de transformación y modernización, la demanda de la ciudadanía sigue careciendo de una respuesta adecuada por lo que toca a la forma que revisten estas instituciones. Pero, incluso desde la perspectiva institucional, no parece existir una política judicial explícita sobre estos temas.

Frente a la pregunta hecha directamente a los presidentes de los Poderes Judiciales sobre la existencia de una organización y estructura judicial que satisficiera las necesidades existentes, las respuestas indicaron que una ligera mayoría de ellos consideró negativa la respuesta (dieciocho presidentes), tal y como lo muestra la figura III.17. Si consideramos que estos funcionarios se

<sup>16</sup> Reforma constitucional de Zacatecas.

encuentran al frente de los Poderes Judiciales, es posible esperar que el sentido de la respuesta sea afirmativo. Sin embargo, las respuestas son muy reveladoras.

FIGURA III.17. PERCEPCIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL



Ahora bien, las respuestas de este 56% de presidentes apuntan a deficiencias o insuficiencias estructurales de diversa índole. Llama la atención que cinco de ellos expresaron que los principales problemas tienen que ver con formas de volver más ágiles y eficientes las instituciones y dotarlas de mayor capacidad de respuesta; tres se pronunciaron por señalar la falta de salas regionales, e igual número indicó que el principal problema radica en la naturaleza poco funcional de los juzgados menores. Cabe señalar que, además de estos problemas relacionados con la estructura, otros de los entrevistados se refirieron a una mejor separación entre las funciones administrativas y judiciales; otros, por mayor independencia; otros, por la adecuación de los marcos legislativos; otros, por mayor equipo, y otros más, por el perfeccionamiento de mecanismos de conciliación y mediación. Cada uno de estos temas es tratado en un apartado posterior.

### C. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO Y LA ESTRUCTURA JERÁRQUICA DE LOS PODERES JUDICIALES

Un aspecto que se ha presentado en casi todas las entidades del país es el relacionado con la reforma de sus órganos de gobierno, así como la creación de nuevos órganos. Estas transformaciones están fundadas en una racionalidad que podría llamarse liberal, ya que busca, por una parte, una mayor especialización en cuanto a las tareas y funciones que realizan los distintos órganos del Poder Judicial, a efecto de hacer más eficiente sus tareas y, por otra, una mayor transparencia en cuanto al servicio que prestan a la comunidad. Lo que se busca, en síntesis, es convertir las instituciones jurisdiccionales en mecanismos que ofrezcan auténticas soluciones a la sociedad en su conjunto (no sólo a ciertos grupos) y que, además, se trate de mecanismos que ofrezcan este servicio de manera oportuna y ágil. En otras palabras, se busca transformar a los tribunales mexicanos en tribunales que sean independientes, eficientes y accesibles.

Para lograrlo, es necesario transformar algunos de sus órganos de gobierno, o bien crear algunos nuevos. No obstante este factor *sine qua non* de la modernización judicial en curso en toda la república, no es posible hablar de moldes o tipos comunes para estos cambios o creaciones. Posiblemente, el mejor ejemplo es la creación de los Consejos de la Judicatura. Como se analiza en el rubro respectivo, hoy en día quince entidades han creado una institución de este tipo, sin que pueda decirse que se trata del modelo implantado por la justicia federal en la reforma de 1994-

1995. Se trata de instituciones análogas en los Poderes Judiciales locales. Más interesante es aún el hecho de que, incluso en aquellas entidades donde no se ha creado un Consejo, es posible observar cambios en las atribuciones de sus órganos de gobierno, con lo que se busca una separación entre las funciones administrativas y las jurisdiccionales, tal y como intenta hacerlo un Consejo de la Judicatura teóricamente.

Este apartado analiza, en primer término, cuál es la nueva distribución de competencias existente entre los órganos de gobierno; es decir, entre la Presidencia y sus oficinas, el Pleno del Tribunal y los Consejos de la Judicatura, si es que existen. Una vez examinado lo anterior, se dedica una sección para analizar las relaciones existentes entre estos órganos, y entre ellos y las unidades jurisdiccionales. Se advierte una tendencia hacia la especialización en la mayor parte de los casos, así como también un énfasis en el control de las actividades, ya sean controles administrativos y económicos, o bien controles disciplinarios y controles de productividad.

Como es sabido, los Poderes Judiciales mantienen estructuras jerárquicas bastante definidas y hasta podría decirse que rígidas. A pesar de que la autonomía de las instancias judiciales ha cobrado peso y es, en la actualidad, una fuerza que va en contra de los controles jerárquicos arbitrarios y sin explicación operativa, todavía se encuentran patrones de autoridad muy definidos. Una sección de este apartado se dedica al análisis de los controles jerárquicos que se han establecido en este sentido.

Finalmente, cabe señalar que la propia estructura procesal de dos instancias jurisdiccionales para cada *litis* o pleito jurisdiccional establece una jerarquía entre las instancias. De ahí que se dedique una sección al estudio de la estructura de las salas de segunda instancia del Tribunal, y otra, a los juzgados de primera instancia que, de alguna forma, cumplen un papel en esta estructura de gobierno de la institución jurisdiccional en su conjunto.

## 1. *La nueva distribución de competencias*

La transformación o creación de los órganos de gobierno de las instituciones judiciales tiene como objetivo principal el transformar las funciones que realizan estos órganos de manera sustantiva, cambiar cómo se realizan dichas funciones, o bien qué órgano es el encargado de llevarlas a cabo. Un camino para examinar este proceso es analizar la estructura básica de gobierno que existe en los Poderes Judiciales, así como las facultades que tienen a su cargo los órganos que integran dicha estructura. Esta forma de proceder en el análisis no agota el estudio de las nuevas funciones y la nueva estructura jerárquica, por lo que el apartado siguiente trata de las relaciones entre los órganos que componen toda la estructura judicial.

### a. *Presidencia (órganos)*

Todo Poder Judicial cuenta con un órgano encargado de desenvolverse como la máxima autoridad dentro de la institución. Aun cuando tradicionalmente este papel recaía en la Presidencia de los Tribunales Superiores de Justicia, el concepto de independencia judicial acotó la subordinación que los juzgadores podían o debían tener frente a un individuo; al menos, en lo relativo a la función jurisdiccional. A partir de ahí, se produce una forzosa especialización de tareas que diferenciaba las actividades de tipo administrativo de aquéllas de tipo jurisdiccional, lo que trajo como resultado que la Presidencia de los Poderes Judiciales permaneciera como el órgano superior para algunas cuestiones administrativas y, sobre todo, para las funciones de representación (siendo uno de los tres poderes públicos en toda comunidad estatal) y el Pleno del Tribunal, como

órgano superior para asuntos de tipo jurisdiccional y para ciertos asuntos administrativos que debían ser del conocimiento de todos los magistrados.

Este desarrollo, reseñado de manera muy general y, hasta cierto punto, imprecisa, se vio matizado por el hecho de que, en todos los Poderes Judiciales de las entidades federativas, el presidente del Tribunal, fuera éste un magistrado más o no (aquí se presentan diferencias importantes), era miembro del Pleno con voto de calidad para la toma de decisiones. Además, hay que recordar que la subordinación fáctica que los Poderes Judiciales solía tener frente a los Poderes Ejecutivos locales hacía que el presidente del Poder Judicial fuera realmente el “jefe” de toda la institución y de todos sus miembros, que tenía numerosos mecanismos para doblegar al juzgador que se negara a seguir sus instrucciones. Por si esto fuera poco, los Poderes Judiciales jugaban un papel de relativa marginalidad frente a la opinión pública y los medios de comunicación, y sus integrantes en muchas ocasiones carecían de una formación profesional de buen nivel. Como resultado, la Presidencia de los Poderes Judiciales se constituía como la verdadera autoridad del Poder Judicial, en todo sentido, aun cuando en algunos casos la ley dibujaba un escenario diferente.

Esta situación se ha visto radicalmente alterada en los procesos de cambio iniciados en la década de los noventa. En términos generales, la revaloración de los principios de eficiencia y, sobre todo, de independencia judicial ha menoscabo, auténticamente y en el texto de la ley, la amplia discrecionalidad y autoridad de los titulares de estos poderes públicos. Estos cambios se han reflejado en la introducción de órganos, o bien en la transformación de algunos ya existentes para lograr más control en el desempeño de estas instituciones, así como más transparencia. El establecimiento de los Consejos de la Judicatura, en el nivel federal y en algunas entidades, claramente tenía como objetivo diferenciar y separar las funciones administrativas de los órganos jurisdiccionales, pero incluso incluyendo a los propios presidentes como parte de estas instituciones. Es pues fundamental examinar el estado en que se encuentran estas Presidencias en la actualidad.

Cabe mencionar que las Presidencias de los Tribunales Superiores de Justicia en las entidades federativas no sólo se constituye por el titular, sino que se trata de todo un aparato administrativo que se constituye para dar el apoyo necesario a las funciones sustantivas de los juzgadores. Es importante aclarar que, al igual que sucede con el resto de la estructura de los Poderes Judiciales, no hay un modelo uniforme de Presidencias, y cada institución adopta un organigrama de acuerdo a sus necesidades y a sus posibilidades presupuestales. En la actualidad, un modelo amplio de Presidencia incluiría probablemente las siguientes oficinas: por lo que toca a la parte de manejo económico-presupuestario existe una Oficialía Mayor (con unidades para encargarse de los recursos humanos y los recursos materiales), una Tesorería, una Contraloría, una Oficina encargada del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia; por lo que toca al manejo de información y control de gestión, habría una Oficina de Estadística, una Biblioteca, una Unidad de Información y/o Informática, y finalmente oficinas encargadas de apoyos directos a órganos jurisdiccionales como visitadurías u oficinas para atención al público.

El proceso de transformación al que asisten todos los Poderes Judiciales del país repercute directamente en las facultades a cargo de los presidentes. Como se muestra a continuación, del total de principales facultades que existen en la ley, puede apreciarse una tendencia a acotar o disminuir el papel de los presidentes como principal órgano jerárquico. Las figuras III.18., III.19. y III.20.a, II.20.b., III.20.c. y III.20.d. contienen las facultades que tienen los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia relativas a la estructura y a la organización, al funcionamiento del Tribunal y finalmente sobre la operatividad interna y administración del aparato judicial. Estas últimas son tan extensas que se cubren en cuatro figuras que abordan las facultades administrativas, las relaciones de las Presidencias con juzgadores, con el Pleno y con otros funcionarios judiciales.



El primer grupo de facultades, ilustrado en la figura III.18., muestra cuáles son las facultades de este grupo de funcionarios, que incide en materia de organización y estructura del Poder Judicial, incluyendo la facultad para adscribir a magistrados y jueces en salas o distritos, la obligación de rendir informes al Poder Ejecutivo o a las Legislaturas, la elaboración del presupuesto, el ejercicio de éste, o bien el representar al Poder Judicial.

FIGURA III.18. FACULTADES DE LOS PRESIDENTES DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA EN MATERIA DE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

Entidad federativa	Adscripciones	Informes al Ejecutivo	Informes al Legislativo	Elaboración de Presupuesto	Ejercicio de Presupuesto	Representar al Poder Judicial
Aguascalientes	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California	No	No	No	No	No	Sí
Baja California Sur	No	Sí	Sí	Propone al Pleno	Sí	No
Campeche	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	No	Sí	Sí	Sí
Chiapas	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí	Sí	Sí	Sí
Chihuahua	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí	Afectar partidas del presupuesto con aprobación del Pleno	Sí
Coahuila	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí	Sí	Sí
Distrito Federal	No	No	No	No	No	Sí
Durango	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí	No	No	Sí
Guanajuato	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Guerrero	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	No	No	No	Sí
Hidalgo	Sí (jueces)	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí, del ejercicio presupuestal	Sí	Sí	Sí
Jalisco	No	No	No	Sí	No	No
México	No	No	No	No	No	Sí
Michoacán	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí	Sí	Sí
Morelos	No	No	No	No	No	Sí
Nayarit	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	No	No	No	Sí
Nuevo León	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	Sí (jueces)	No	No	Propone al Pleno	No	Sí
Puebla	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	No	Sí	No	Sí

Entidad federativa	Adscripciones	Informes al Ejecutivo	Informes al Legislativo	Elaboración de Presupuesto	Ejercicio de Presupuesto	Representar al Poder Judicial
Querétaro	No	No	Sí	Propone al Pleno	No	Sí
Quintana Roo	No	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	No	No	Sí
San Luis Potosí	No	No	No	No	No	Sí
Sinaloa	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Sonora	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	No	Propone al Pleno	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí, sobre faltas absolutas de magistrados	Sí	Propone al Pleno	Afectar las partidas del presupuesto, con autorización del Pleno	Sí
Tamaulipas	Sí (magistrados)	No	Sí	No	No	No
Tlaxcala	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Veracruz	No	No	No	No	No	Sí
Yucatán	No	No	Sobre el movimiento contable del ejercicio de su presupuesto	Propone al Pleno	No	Sí
Zacatecas	No	Sí, sobre faltas absolutas y temporales de magistrados	Sí, sobre faltas absolutas y temporales de magistrados	Propone al Pleno	Sí	Sí
<i>Totales positivos</i>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>29</b>

En términos generales, es posible apreciar en materia de adscripciones de magistrados y jueces, con la excepción de dos casos, las Presidencias han perdido prácticamente todo poder para decidir al respecto. Esta tendencia a no influir en lo concerniente al ámbito de trabajo de juzgadores se verá corroborado en la figura III.20.b., donde se estudia las relaciones de las Presidencias con juzgadores en materia administrativa. Por lo que aquí respecta, es importante destacar que las Presidencia no cuentan con mecanismos, al menos directos, para afectar el destino de magistrados y jueces, dotándolos de cierto grado de autonomía en un contexto jerárquico directo. Como se analiza en la sección relativa a las facultades de los Plenos, desgraciadamente todavía hay una gran variedad de mecanismos indirectos para afectar esta autonomía judicial.

Por lo que toca a la obligación de rendir informes al Ejecutivo, el panorama no es tan alentador. Cerca del 50% de todos los Poderes Judiciales siguen teniendo la obligación de presentar algún tipo de informe al Poder Ejecutivo. En casi todos estos casos, se trata de informes relativos a las faltas absolutas de magistrados, ya que los Poderes Ejecutivos siguen muy involucrados con los procesos de nombramiento de magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia (*vid.* sección III.D.1.a.).

Un número aún mayor de Poderes Judiciales (dieciocho) muestra la obligación para rendir informes a la Legislatura por diversos motivos, como es el caso de faltas absolutas de magistrados o sobre el ejercicio presupuestal. La relación entre ambos Poderes suele ser considerada como una relación más apropiada que la que llega a establecerse entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, con base en una racionalidad democrática. De ahí que, podríamos decir, mientras que existe una tendencia decreciente a establecer vínculos entre el Poder Judicial el Poder Ejecutivo en aras de una mayor independencia, es posible encontrar una tendencia creciente a crear vínculos entre la institución judicial y la Legislatura.

La facultad para elaborar los presupuestos no ha escapado a las transformaciones de la institución. Si bien sigue existiendo una mayoría (diecinueve) de Poderes Judiciales que otorgan esta

prerrogativa a las Presidencias, también es cierto que en siete de estos casos la facultad establece el proponer el presupuesto a otro órgano, que es el Pleno del Tribunal. También aquí puede afirmarse que se ha limitado la discrecionalidad de un sujeto, el presidente, para una tarea crucial para la institución, al convertirla en una responsabilidad compartida de un órgano colegiado.

Respecto al ejercicio del presupuesto, las Presidencias cada vez cuentan con menores atribuciones para asignar éste de manera unilateral. Dentro de una tendencia decreciente se observa que, de las catorce instituciones que mantienen esta facultad en manos de las Presidencias, dos deben llevarla a cabo de manera conjunta con el Pleno.

En contraste con las tendencias indicadas, los presidentes de los Tribunales de Justicia en las entidades federativas siguen conservando la facultad, casi exclusiva, de representar toda la institución, tal y como lo consignan las leyes en veintinueve casos. La figura III.19. presenta las facultades de los presidentes en materia de funcionamiento jurisdiccional.

FIGURA III.19. FACULTADES DE LOS PRESIDENTES DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA EN MATERIA DE FUNCIONAMIENTO

Entidad federativa	Exhortos, rogatorias, requisitorias y despachos a jueces	Excitativas de justicia	Excusas y recusaciones de magistrados	Rendir informes previos de amparos contra Salas o Pleno	Tramitar asuntos de la competencia del Pleno
Aguascalientes	Sí	No	No	No	No
Baja California	Sí	No	Sí	No	Sí
Baja California Sur	No	No	No	Sí	Sí
Campeche	Sí	No	No	No	Sí
Chiapas	No	Sí	No	No	Sí
Chihuahua	Sí	Sí	Del secretario general	No	Sí
Coahuila	No	No	No	No	No
Colima	No	Sí	Sí	No	Sí
Distrito Federal	Sí	No	Sí	No	Sí
Durango	Sí	No	No	No	No
Guanajuato	No	No	No	No	Sí
Guerrero	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	No	Sí	Sí	Sí, del Pleno	Sí
Jalisco	No	No	No	No	Sí
México	No	No	No	No	Sí
Michoacán	No	No	No	No	No
Morelos	No	No	No	Sí	Sí
Nayarit	No	No	No	No	Sí
Nuevo León	No	No	No	No	Sí
Oaxaca	No	No	No	No	Sí
Puebla	No	No	No	No	Sí
Querétaro	Sí	No	No	Sí	Sí
Quintana Roo	Sí	No	No	No	Sí
San Luis Potosí	Sí	Sí, a petición de parte	No	No	Sí
Sinaloa	Sí	No	No	Sí	Sí
Sonora	No	Sí	No	No	Sí
Tabasco	No	No	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	No	No	No	No
Tlaxcala	No	No	No	No	Sí
Veracruz	Sí	No	No	No	No
Yucatán	Sí	No	No	No	Sí
Zacatecas	Sí	No	No	No	No
<b>Totales positivos</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>25</b>

La primera facultad que existe en este grupo es la relativa al envío de exhortos, requisitorias, rogatorias y despachos a jueces. Esta facultad significa la capacidad de ordenar a los juzgados que practiquen alguna diligencia, tales como notificaciones o envío de información procesal. En términos estrictos, estas facultades son diferentes entre sí. Los exhortos son oficios que un juez o tribunal libran a otros de igual jerarquía a la suya pidiendo (“exhortando”, según la fórmula antigua) que se haga alguna cosa. Las requisitorias o despachos son propiamente lo que la Presidencia realiza, ya que se trata de las órdenes que se liberan a órganos jurisdiccionales inferiores para que se lleve a cabo alguna diligencia judicial.<sup>17</sup> Las rogatorias, por su parte, son requerimientos que un estado dirige a otro para que realice un acto útil para la decisión de un proceso que se desarrolla ante un órgano jurisdiccional del estado requirente.<sup>18</sup> Estas atribuciones significan una amplia capacidad de los presidentes para involucrarse en asuntos específicos, lo que por sí mismo no supone vulnerar directamente la esfera de autonomía de los juzgadores. Como puede apreciarse, esta facultad la mantienen quince entidades federativas.

Las excitativas de justicia son aquellas facultades que tienen los presidentes de los Tribunales para ordenar, mediante petición hecha por una de las partes de un litigio, que un funcionario judicial cumpla debidamente sus obligaciones.<sup>19</sup> Estas excitativas suelen ser utilizadas para poner en marcha un proceso jurisdiccional, o en actividad a un juzgador. De éstas, sólo cinco entidades federativas cuentan con ella. Es una facultad que da una gran discrecionalidad a la figura de presidente del Tribunal, ya que se utiliza como medida disciplinaria o de control sobre los juzgadores.

Las excusas y recusaciones de magistrados tienen que ver con la posibilidad de éstos para abstenerse de conocer sobre ciertos procesos por las causas o motivos señalados en la propia ley, tales como el estar involucrado con alguna de las partes o tener incapacidad para resolver de manera pronta, expedita e imparcial el asunto. Mientras que las excusas son las razones o motivos que hace valer un funcionario judicial para inhibirse del conocimiento de un asunto, así como al acto mismo de inhibirse, las recusaciones son actos procesales por los cuales una de las partes solicita al juzgador dejar de seguir conociendo de un proceso por incurrir en algún impedimento legal.<sup>20</sup> Estas figuras han sido de gran importancia para lograr la imparcialidad de la labor. La facultad de los presidentes radica en ser ellos quienes conocen y autorizan estas excusas y recusaciones, por lo que se trata, también, de una facultad que otorga un alto nivel de discrecionalidad. Como puede apreciarse, tan sólo cinco entidades federativas preservan esta facultad.

Otra facultad existente en este ámbito es la obligación que tienen algunas Presidencias para rendir los informes previos solicitados por la justicia federal en materia de amparos contra las resoluciones de las salas o contra acuerdos del Pleno. A través de este acto, los presidentes, representando al Poder Judicial como autoridad responsable, deben manifestar si son ciertos o no los actos que se reclaman en el juicio de amparo y esgrimir las razones que juzgan conducentes para demostrar la improcedencia de una virtual suspensión definitiva solicitada por el quejoso.<sup>21</sup> Pensada como una forma de descarga de tareas a los magistrados, esta obligación conlleva efectos negativos sobre la figura de los presidentes, al convertirlos, *de facto*, en oficinas receptoras de solicitudes de juzgadores de la justicia federal, lo que menoscaba la posición jerárquica y protocolaria de estos órganos. Son seis las entidades que mantienen esta obligación.

Tramitar asuntos de la competencia del Pleno es una de las facultades más extendidas, ya que, como se mencionó al inicio de esta sección, el Pleno se ha convertido en la máxima autori-

<sup>17</sup> Definiciones de Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1984.

<sup>18</sup> En Pina, Rafael de, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 1981.

<sup>19</sup> Pallares, Eduardo, *op. cit.*, nota 17.

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> En Burgoa, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1998.

dad jurisdiccional y, en ocasiones, administrativa de muchos Poderes Judiciales. En este tipo de modelo, las Presidencias quedan como el aparato ejecutivo que tiene como principal función el dar apoyo al trámite y seguimiento de los asuntos que son competencia de este órgano, tal y como se corrobora con veinticinco entidades que así lo llevan a la práctica. Es importante aclarar que son las Secretarías Generales de los Tribunales los órganos que directamente se encargan del trámite de las resoluciones del Pleno, pero necesitan a la Presidencia y sus órganos para cumplir con su función.

Por lo que toca a las facultades de los presidentes en materia de operatividad del Poder Judicial y de su administración, es importante comenzar señalando que son múltiples las facultades reguladas por la ley en este ámbito. Para dar cuenta de la manera en que se llevan a cabo estas facultades, a continuación se presentan cuatro figuras que intentan agrupar estas facultades de la siguiente manera. En primer lugar, la figura III.20.a. presenta aquellas facultades principales para el manejo administrativo de la institución. La figura III.20.b. de este conjunto presenta las facultades que tienen que ver con las relaciones operativas de los presidentes con los juzgadores. La figura III.20.c., de igual manera, establece las relaciones de los presidentes con el Pleno del Tribunal, y la última figura, la III.20.d., presenta las relaciones con los demás funcionarios judiciales.

FIGURA III. 20.a. FACULTADES DE LOS PRESIDENTES  
 DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA EN MATERIA DE OPERATIVIDAD  
 Y ADMINISTRACIÓN. FACULTADES ADMINISTRATIVAS (1 DE 4)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Administración de bienes y recursos</i>	<i>Creación de unidades administrativa auxiliares</i>	<i>Administrar Fondo Auxiliar</i>	<i>Revisar y aprobar la cuenta mensual sobre gastos menores</i>	<i>Conservación de inmuebles</i>
Aguascalientes	Sí	Sí	No	No	No
Baja California	No	No	No	No	No
Baja California Sur	No	No	No	Sí	No
Campeche	No	No	No	Sí	Sí
Chiapas	No	No	No	No	No
Chihuahua	Sí	No	No	No	Sí
Coahuila	No	No	Sí	No	No
Colima	No	No	No	No	No
Distrito Federal	No	No	No	No	No
Durango	No	No	No	No	No
Guanajuato	No	No	No	No	No
Guerrero	No	No	Sí	No	No
Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	No	No	Sí	No	No
México	No	No	No	No	No
Michoacán	No	No	Sí	No	Sí
Morelos	No	No	No	No	No
Nayarit	No	No	No	No	No
Nuevo León	No	No	No	No	No
Oaxaca	Sí	No	No	No	No
Puebla	No	No	No	No	No
Querétaro	Sí	Sí	No	No	No
Quintana Roo	No	No	No	No	No
San Luis Potosí	No	No	Sí	No	No
Sinaloa	No	No	No	No	No
Sonora	No	No	No	No	No
Tabasco	No	No	No	No	No

<i>Entidad federativa</i>	<i>Administración de bienes y recursos</i>	<i>Creación de unidades administrativas auxiliares</i>	<i>Administrar Fondo Auxiliar</i>	<i>Revisar y aprobar la cuenta mensual sobre gastos menores</i>	<i>Conservación de inmuebles</i>
Tamaulipas	No	No	No	No	No
Tlaxcala	No	No	No	No	No
Veracruz	No	No	No	No	No
Yucatán	No	No	No	No	No
Zacatecas	Sí	No	No	No	No
<i>Totales positivos</i>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

La primera de las facultades administrativas de los presidentes es la de administrar los bienes y los recursos del Poder Judicial en su conjunto. Llama la atención que una facultad tan importante desde el punto de vista operativo y estructural tan sólo cobra vigencia en un total de seis entidades federativas. Este dato es muy sintomático de la tendencia, ya antes apuntada, en que la Presidencia de los Poderes Judiciales ha dejado de tener peso en la organización judicial, cediendo su lugar a órganos distintos, normalmente el Pleno o el Consejo, en aquellas entidades en que existe (quince).

La siguiente facultad, muy relacionada con la anterior, es aquella que se refiere a la capacidad para crear unidades administrativas auxiliares. Esta facultad solía ser de extrema importancia, ya que a través de ella las Presidencias contaban con la capacidad de generar un aparato administrativo para realizar las funciones de apoyo, administración y control que tienen a su cargo. Cuando esa facultad no existe, ésta puede recaer en el Pleno o en el Consejo; en esos casos, es clara la subordinación de la Presidencia y su ejecutivo a los nuevos órganos de control, tal y como lo demuestran los dos casos existentes.

Como se trata con detalle un poco más adelante al hablar de los profundos cambios en el presupuesto de los Poderes Judiciales (sección III.E.2.), la existencia de los Fondos Auxiliares para la Administración de Justicia ha resultado ser una importante fuente de financiamiento autónomo de estas instituciones. Una facultad de gran importancia es, pues, el control y administración de estos fondos, ya que a través de éste se decide el tiempo y forma para administrar recursos financieros en la institución, lo que conlleva un instrumento político relevante para determinar el modo de operar de toda la institución, que puede ser un factor que vulnera la autonomía de los juzgadores. Sin embargo, cabe destacar que, en la mayoría de las entidades federativas, estos fondos se instalaron al mismo tiempo que se instauraron controles sobre el manejo de los recursos para evitar su uso con fines discrecionales y dentro de una lógica de acentuada jerarquización organizativa. Por ello, tan sólo seis entidades federativas otorgan esta función a las Presidencias.

En términos generales, las Presidencias han dejado de ser órganos involucrados con el control del gasto. Si bien siguen teniendo un papel fundamental para elaborar o proponer el presupuesto año tras año, difícilmente esta atribución van relacionada con la correspondiente para fiscalizar el gasto o revisar cómo se efectuó. El que un órgano concentrara ambas funciones daría como resultado un control absoluto en el manejo de los recursos, y esta situación ha sido evitada con la especialización de tareas. De ahí que observamos que tan sólo dos entidades mantienen la atribución del presidente para aprobar y revisar la manera en que se emplean los gastos menores dentro del Poder Judicial.

Finalmente, dentro de este grupo de facultades, observamos que sólo cuatro entidades federativas otorgan a las Presidencias la facultad para conservar los inmuebles del Poder Judicial. Esta atribución comparte la misma naturaleza de la anterior respecto al uso de los recursos de la institución, así como una tendencia a su desaparición frente a la integración de nuevos órganos especializados que se encarguen de estas tareas.

La figura III.20.b. aborda el aspecto de operatividad del Poder Judicial en materia de relaciones de la Presidencia con los juzgadores. En este sentido, la primera facultad es aquella concer-

niente en vigilar que la administración de justicia sea pronta y expedita, tal y como lo establece el artículo 16 de la Constitución general del país. Llama la atención que, a pesar de la trascendencia formal de esta atribución, sólo quince entidades federativas la recogen en sus Leyes Orgánicas como una de las facultades de quien representa a todo el Poder Judicial. Es materia de discusión determinar si es importante preservar este tipo de obligaciones genéricas o si, mediante el establecimiento de facultades específicas, se salvaguarda esta vigilancia de los principios orientadores de toda la institución. Parecería que los resultados nos hablan de que hay una auténtica división en este sentido.

Asimismo, son sólo quince entidades federativas las que mantienen la facultad de las Presidencias para turnar los expedientes a magistrados. Esta facultad, en términos generales, parecería que da lugar a la existencia de magistrados de “consignas”, es decir, a turnar asuntos a los magistrados que la Presidencia considera adecuados para que resuelvan en cierto sentido. Sin embargo, el que las Presidencias mantengan esta facultad en la mayoría de los casos va acompañado de sistemas, más o menos sofisticados, para el turno de expedientes, lo que asegura que éstos se distribuyan de manera imparcial y equitativa entre las salas del Tribunal. De esta manera, aun cuando los magistrados de consignas no han desaparecido del todo, existen sistemas con cierto grado de racionalidad para asignar los expedientes, lo que convierte ese vicio en una tendencia decreciente en el país.

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

FIGURA III.20.b. FACULTADES DE LOS PRESIDENTES DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA EN MATERIA DE OPERATIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN. RELACIONES CON JUZGADORES (2 DE 4)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Vigilar la administración de justicia</i>	<i>Turnar expedientes a magistrados</i>	<i>Comisiones a magistrados</i>	<i>Licencias a magistrados</i>	<i>Licencias a jueces</i>	<i>Correcciones disciplinarias</i>	<i>Diligencias encomendadas a los jueces</i>	<i>Llamar a los jueces y pedirles copia de los expedientes y diligencias</i>	<i>Visitas</i>	<i>Carrera judicial</i>	<i>Capacitación de funcionarios judiciales</i>
Aguascalientes	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Baja California	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Baja California Sur	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Campeche	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Chiapas	No	No	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
Colima	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Distrito Federal	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Durango	No	No	Sí	No	No	Sí, a litigantes	No	No	No	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Guerrero	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí, a los particulares	No	No	No	No	No
Hidalgo	Sí	No	No	Sí, menos de 15 días	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Jalisco	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
México	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Michoacán	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	No
Morelos	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No
Nayarit	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Nuevo León	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Oaxaca	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	No
Puebla	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No
Querétaro	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí, a las partes y abogados	No	No	Sí	No	No
Quintana Roo	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No
San Luis Potosí	No	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Tabasco	No	No	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí



<i>Entidad federativa</i>	<i>Vigilar la administración de justicia</i>	<i>Turnar expedientes a magistrados</i>	<i>Comisiones a magistrados</i>	<i>Licencias a magistrados</i>	<i>Licencias a jueces</i>	<i>Correcciones disciplinarias</i>	<i>Diligencias encomendadas a los jueces</i>	<i>Llamar a los jueces y pedirles copia de los expedientes y diligencias</i>	<i>Visitas</i>	<i>Carrera judicial</i>	<i>Capacitación de funcionarios judiciales</i>
Tamaulipas	No	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Tlaxcala	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Veracruz	Sí	Sí	No	No	No	Sí, a las partes y litigantes	No	No	No	No	No
Yucatán	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No
Zacatecas	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
<i>Totales positivos</i>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Las Presidencias han perdido, en gran medida, la facultad para comisionar a magistrados, lo que no quiere decir que los magistrados no son comisionados para tareas especiales del Tribunal, sino que esta facultad ha pasado a otros órganos; básicamente, el Pleno. En la actualidad, sólo siete entidades federativas mantienen esta atribución en manos de los presidentes.

En contraste, los presidentes siguen siendo el órgano que mayoritariamente concede licencias a magistrados y a jueces (diecinueve, en ambos casos), para que se ausenten, temporal y justificadamente de sus funciones. La razón de esto se debe a que el historial profesional de los empleados, incluyendo aquí a los juzgadores, está en manos de las oficinas de recursos humanos, que suelen ser parte de la estructura administrativa de las Presidencias.

Una atribución que también ha ido decreciendo es la relativa a la imposición de sanciones disciplinarias, conservada en trece entidades federativas, ya que se trata de una atribución que ha pasado a ser ejercida por órganos de mayor especialidad y mediante recursos que suelen desahogarse ante el Pleno del Tribunal, siguiendo ciertos criterios de tipo jurisdiccional. Es importante destacar que, entre las entidades que mantienen esta facultad en manos de los presidentes, en cuatro casos se trata de la facultad para disciplinar a los abogados y a las partes en el litigio por conductas indebidas.

De manera muy importante, en el país ya casi no existen facultades de los presidentes mediante las cuales puedan someter a los juzgadores; al menos, de manera directa. En este sentido, sólo tres entidades federativas preservan la atribución para que los presidentes puedan ordenar diligencias a los jueces en sentido general, lo que se presta a un mal uso de la posición jerárquica. De la misma manera, únicamente cuatro entidades federativas preservan la facultad para que los presidentes llamen a los jueces y les pidan copias respecto a los expedientes y diligencias, lo que supone una clara intromisión en asuntos propios del juzgador. En este sentido, es importante enfatizar que se trata de una difícil demarcación entre lo que supone “exigir” cuentas al juzgador de lo que sería meramente pedir información sobre el estado en el que se encuentran asuntos delicados para fines de comunicación pública.

Son catorce las entidades federativas que cuentan con la atribución, a cargo de los presidentes, para hacer visitas a los juzgados. Estas visitas pueden tener fines diversos, pero generalmente se utilizan para hacer una evaluación de la productividad y eficiencia de los juzgados. En caso de detectar anomalías, los presidentes normalmente tienen la capacidad para tratar de normalizar la situación, ya sea otorgando mayores apoyos materiales o humanos para el desempeño de las tareas del juzgado, permanente o temporalmente según el caso, o bien estableciendo medidas discipli-

narias o excitando a los órganos encargados de hacerlo (el Pleno, por lo general). Como se analiza más adelante, esta facultad es de gran importancia para el control del funcionamiento de la institución como una organización unitaria con estructura y objetivos comunes.

Finalmente, dentro de este grupo de atribuciones se encuentran las relativas a establecer y desarrollar la carrera judicial y, de manera muy vinculada, la capacitación judicial. Como se sabe, la carrera judicial cobró una importancia singular a partir de la reforma judicial federal de 1994-1995, lo que propició que muchas entidades federativas establecieran sistemas para llevarla a cabo. Sin embargo, sólo tres entidades federativas pusieron esta carrera judicial en manos de las Presidencias y, de igual manera, sólo tres encargaron a estos órganos el desarrollo de la capacitación judicial. Lo anterior indica que son otros los órganos encargados de estas tareas.

La siguiente figura, III.20.c., establece las facultades de las Presidencias por lo que se refiere a sus relaciones con el Pleno del Tribunal.

FIGURA III.20.c. FACULTADES DE LOS PRESIDENTES DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA EN MATERIA DE OPERATIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN. RELACIONES CON EL PLENO (3 DE 4)

Entidad federativa	Convocar a sesiones		Presidir	Suplencias	Vigilar cumplimiento de los acuerdos del Pleno	Actividades del presidente	Informes al Pleno			
	Ordinarias	Extraordinarias					Nombramientos de funcionarios judiciales	Demandas de responsabilidad civil contra magistrados	Visitas a juzgados	Faltas temporales y absolutas de funcionarios judiciales
Aguascalientes	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No
Baja California	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	No
Baja California Sur	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Campeche	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí
Chiapas	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Chihuahua	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Coahuila	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Colima	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	No
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	No
Durango	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No
Guerrero	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Hidalgo	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Jalisco	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
México	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Michoacán	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Morelos	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Nayarit	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Nuevo León	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	No

<i>Entidad federativa</i>	<i>Convocar a sesiones</i>		<i>Informes al Pleno</i>							
	<i>Ordinarias</i>	<i>Extraordinarias</i>	<i>Presidir</i>	<i>Suplencias</i>	<i>Vigilar cumplimiento de los acuerdos del Pleno</i>	<i>Actividades del presidente</i>	<i>Nombramientos de funcionarios judiciales</i>	<i>Demandas de responsabilidad civil contra magistrados</i>	<i>Visitas a juzgados</i>	<i>Faltas temporales y absolutas de funcionarios judiciales</i>
Oaxaca	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Puebla	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Querétaro	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí
Sinaloa	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Tabasco	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No
Tamaulipas	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí
Veracruz	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Yucatán	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Zacatecas	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Totales positivos	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>8</b>

Como puede apreciarse, las Presidencias siguen siendo órganos que cuentan, mayoritariamente, con la facultad para convocar al Pleno, que ha ido convirtiéndose, gradualmente, en el órgano con la máxima capacidad decisoria. Sin embargo, los presidentes son miembros del mismo, por lo que es ahí donde su papel sigue cobrando fuerza e importancia. La Presidencia, en sus funciones independientes, se ha visto menguada como un órgano con capacidad de actuar sin la legitimidad del Pleno. Es interesante ver cómo la Presidencia guarda la capacidad para convocar a sesiones del Pleno. En cuanto a las sesiones ordinarias, hay dieciocho entidades que mantienen esta facultad, lo que simplemente alude a una formalidad, ya que las sesiones ordinarias cuentan con periodos fijos para llevarse a cabo. En contraste, es interesante analizar la capacidad para convocar a sesiones extraordinarias, cuando existen asuntos que requieren ser analizados por el Pleno. Veinticinco entidades federativas preservan esta facultad en manos de los presidentes.

No obstante que los presidentes forman parte del Pleno, sólo en ocho casos éstos tienen la atribución para presidir las funciones, y en el resto de las entidades la ley dispone quién preside o bien el sistema de rotación. Hay que recordar que el secretario general del Tribunal juega un papel importante, al ser quien prepara y distribuye el orden del día de las sesiones.

En diez entidades federativas, asimismo, las Presidencias tienen la facultad para llenar las suplencias de los miembros del Pleno haciendo los nombramientos necesarios. Esta facultad también ha sido muy acotada, ya que el Pleno tiene una intervención importante, al determinar con anterioridad quiénes son los supernumerarios para cubrir dichas vacantes.

En catorce entidades federativas se establece la obligación a los presidentes para vigilar el cumplimiento de los acuerdos del Pleno. Recordando la facultad establecida en una figura anterior, que señalaba a los presidentes como los órganos encargados de llevar a cabo el trámite de los

## ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

asuntos del Pleno, y observando que no coinciden las entidades que tienen una y otra facultad en muchas ocasiones, es posible deducir que las Presidencias tiene como una de sus principales funciones, precisamente, el seguir y vigilar el cumplimiento de los acuerdos del Pleno. Esto se demuestra con la obligación existente en veinticuatro entidades para informar al Pleno específicamente sobre las actividades de la Presidencia. En contraste, los informes que la Presidencia rinde en otras áreas es mínima, ya que está determinada con la existencia previa de ciertas facultades.

La última figura en materia de operatividad y administración revela la situación de las Presidencias en su relación con los funcionarios judiciales en general.

FIGURA III.20.d. FACULTADES DE LOS PRESIDENTES DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA EN MATERIA DE OPERATIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN. RELACIONES CON FUNCIONARIOS JUDICIALES (4 DE 4)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Nombrar oficial mayor</i>	<i>Nombrar funcionarios y empleados</i>	<i>Órganos auxiliares, vigilar su funcionamiento</i>	<i>Licencias a servidores judiciales</i>	<i>Audiencia</i>	<i>Quejas</i>	<i>Revista del PJ, dirigirla y designar Comisión Editora</i>	<i>Vigilar publicación del Boletín Judicial</i>	<i>Compilación de ejecutorias</i>	<i>Archivo</i>
Aguascalientes	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0
Baja California Sur	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Campeche	0	0	0	1	0	1, y dar cuenta al Pleno	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0
Coahuila	1	0	1	1	0	1, y dar cuenta al Pleno	1	0	1	1
Colima	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Distrito Federal	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Durango	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guerrero	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1
Hidalgo	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Michoacán	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Morelos	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Oaxaca	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Entidad federativa	Nombrar oficial mayor	Nombrar funcionarios y empleados	Órganos auxiliares, vigilar su funcionamiento	Licencias a servidores judiciales	Audiencia	Quejas	Revista del PJ, dirigirla y designar Comisión Editorial	Vigilar publicación del Boletín Judicial	Compilación de ejecutorias	Archivo
Puebla	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Querétaro	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0
San Luis Potosí	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0
Sinaloa	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0
Sonora	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
Tabasco	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1
Tamaulipas	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Tlaxcala	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1
Veracruz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Yucatán	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Zacatecas	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1
<b>Totales positivos</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>8</b>

Como demuestran las primeras dos facultades relativas al nombramiento de funcionarios judiciales, es muy interesante ver que las Presidencias han perdido prácticamente toda capacidad de nombramiento. Con la excepción de Coahuila, tratándose del nombramiento de oficial mayor, funcionario de gran relevancia para el manejo administrativo del Poder Judicial, y de seis entidades, en el caso de funcionarios de primer nivel, las Presidencias ya no tienen esta facultad.

Igualmente, sólo tres entidades mantienen la facultad en manos de la Presidencia para vigilar el funcionamiento de órganos auxiliares, lo que muestra que también han perdido el papel de instancias de control de los órganos auxiliares, sean estos parte o no de su estructura administrativa.

Las Presidencias, por el contrario, mantienen en un alto nivel facultades de apoyo, como el otorgamiento de licencias, diecisiete entidades, o bien la recepción de quejas (no su desahogo), que se da en veintidós casos.

Aun cuando muchos presidentes entienden que parte de su trabajo como servidores públicos y, específicamente, como representantes de la institución, es “dar la cara” a la sociedad y ofrecen audiencias, sólo tres entidades federativas recogen la obligación en la ley.

Por lo que toca a la facultad para publicar, únicamente seis entidades otorgan esta atribución a los presidentes, tratándose de la revista del Poder Judicial, con la necesaria atribución para designar a la Comisión Editorial encargada de llevarla a cabo, y tan sólo cinco casos le otorgan esta facultad para publicar el *Boletín Judicial*.

Dos Presidencias tienen atribución para compilar las ejecutorias del Tribunal, pero hay que recordar que, ante el limitado papel que han tenido los Poderes Judiciales como intérpretes de sus leyes, ésta no es una práctica común, ya que son sujetos a la revisión de la justicia federal.

Finalmente, son ocho las entidades federativas que dejan en manos de sus Presidencias el manejo de los archivos judiciales. Es ésta la memoria de lo que ha sucedido con el Poder Judicial de cada entidad, y hasta hace muy poco se trataba de un área olvidada en muchas de las entidades federativas.

Como conclusión, en aspectos de organización y estructura, los presidentes de los Poderes Judiciales se mantienen como los representantes de la institución (veintinueve casos), y, de esta manera, mayoritariamente (quince y dieciocho casos, respectivamente) como eslabones o contactos con los otros poderes públicos. De la misma forma, son los presidentes los que, desde su posición privilegiada como supervisores de lo que sucede en la institución y las necesidades de ésta, cumplen el papel técnico de elaborar el presupuesto (dieciocho casos). Asimismo, todavía muchos de éstos juegan un papel determinante en el ejercicio de este presupuesto (catorce casos). Donde puede apreciarse que los presidentes han dejado de jugar un papel importante es en la determinación de asuntos que involucran a los juzgadores, como es el caso de las adscripciones (dos casos).

En materia de funcionamiento jurisdiccional, es posible ver que las Presidencias se han convertido en órganos de apoyo a la labor de los juzgadores, manteniendo escasas atribuciones para involucrarse con sus tareas. El papel que sigue siendo importante es el de contribuir a dar trámite a los asuntos de la competencia del Pleno (veinticinco casos) que, como se analiza en el apartado siguiente, es el órgano que se involucra con la materia jurisdiccional a cargo de magistrados y jueces. Como órganos ejecutivos mantienen un papel de supervisores, pero sin mayor poder de ejercer controles; simplemente, para asegurar el buen funcionamiento del trabajo de los tribunales.

Dentro del primer grupo de facultades relacionadas con la administración y operación del Poder Judicial, se observa claramente un declive en el papel de estos órganos como los principales administradores del Poder Judicial, facultad que pasó a formar parte de las atribuciones del Pleno o de los Consejos de la Judicatura, cuando éstos existen.

En lo relativo a las relaciones operativas de los presidentes con los juzgadores, es posible advertir que existe una clara tendencia a que estas relaciones se limiten a asuntos operativos, tales como otorgar turno de expedientes (quince casos); licencias, cuando éstas proceden (dieciocho, para magistrados y jueces), o a realizar las visitas para proveer apoyos, si éstos son necesarios (catorce); pero que disminuyen cuando se trata de funciones que implican una mayor intervención en las tareas de los juzgadores, como la imposición de correcciones disciplinarias (trece), pedir información sobre asuntos (cuatro), ordenar que hagan algo (tres) o el desarrollo de la carrera y la capacitación judicial (dos casos, respectivamente).

Las relaciones de los presidentes con los Plenos muestran que estos órganos cumplen un papel fundamental como eslabones operativos y administrativos del Pleno, que se ha constituido, mayoritariamente, como la máxima autoridad dentro de los Poderes Judiciales. A diferencia de otras áreas, aquí puede apreciarse un gran número de facultades de los presidentes para cumplir con este tipo de actividades: convocar a sesiones (dieciocho y veinticinco casos); vigilar el cumplimiento de las resoluciones del Pleno (catorce), o bien informar a éste de las actividades de la Presidencia y sus órganos (veinticuatro).

En el último grupo de facultades administrativas que tienen que ver con las relaciones de la Presidencia con los funcionarios judiciales en general, es posible advertir que, salvo aquellas actividades directamente relacionadas con dar apoyo al funcionamiento de tareas sustantivas, tales como conceder licencias (diecisiete) o recibir quejas (veintidós), las Presidencias de los Tribunales han ido quedando marginadas en el manejo de los asuntos de manera directa.

A través del análisis de las facultades que tienen los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia en el país, es posible advertir que han quedado atrás las épocas caracterizadas por un “presidencialismo judicial”, a través del cual los presidentes se erigían como las máximas autoridades de la institución, para lo que contaban con toda una amplia serie de mecanismos para ejercer su autoridad de manera discrecional, y, en la mayoría de los casos, eran los propios Ejecutivos locales los que hacían valer su autoridad a través de estos funcionarios, quienes les debían su puesto y sus esperanzas para continuar su carrera política. Las transformaciones que se han pre-

sentado en el papel de este órgano no significa que la autoridad de los presidentes ha desaparecido, pero sí que ha sido mediatizada a través de la participación e intervención de otros órganos en la toma de decisiones. El “presidencialismo judicial” ha dado lugar a una etapa donde los Plenos de los Tribunales se han convertido, en casi todos los casos, en la máxima autoridad de las instituciones, donde los presidentes siguen teniendo un papel muy relevante.

#### b. *Pleno*

Como ya se apuntó, los Plenos de los Tribunales Superiores de Justicia son aquellos órganos que operan en la mayoría de los casos como la máxima autoridad administrativa y jurisdiccional. Para funcionar requieren un aparato administrativo que los apoye; especialmente, en el seguimiento de las resoluciones que se adoptan y en su ejecución. Este aparato administrativo puede estar vinculado, organizacionalmente, como parte del propio Pleno, o bien ser parte de la estructura de la Presidencia del Poder Judicial. Como ha venido mencionándose y se analiza en el punto siguiente, quince entidades federativas cuentan con un Consejo de la Judicatura, que en algunos casos tienen en su estructura este aparato administrativo.

Por lo anterior, las facultades del Pleno del Poder Judicial son también amplias y diversas y, para su análisis, se presentan en varias figuras. La figura III.21. analiza las facultades del Pleno en lo relativo a la estructura y organización del Poder Judicial local; las figuras III.22.a. y III.22.b. se dirigen a las facultades de este mismo órgano, pero relacionado con las actividades propiamente jurisdiccionales; la figura III.23., por su parte, dividida en también en III.23.a., III.23.b. y III.23.c., trata las facultades del Pleno en materia de operatividad y administración; en concreto, facultades para administrar recursos y nombramientos (III.23.a.), ausencias y medidas para solucionarlas (III.23.b.) y relaciones con los funcionarios judiciales (III.23.c.).

A continuación, en la figura III.21. se presentan las facultades del Pleno en materia de estructura y organización. En esta figura es posible advertir que los Plenos gozan de una gama mucho más amplia de facultades, según lo previsto en las Leyes Orgánicas de la institución. Además, según se analizará, estas facultades son de una naturaleza más decisiva en cuanto a las estructura del Poder Judicial.

La primera de ella, por ejemplo, es la facultad que gozan los Plenos de los Tribunales Superiores de Justicia para crear nuevos juzgados. Diecisiete entidades federativas cuentan con esta importante atribución. Esto corresponde a la facultad “judicial”, según lo comentado en la sección sobre capacidad instalada, donde son las propias instituciones las que tienen la facultad de decidir sobre su tamaño e intensidad, y no las Legislaturas, a través de modificaciones a la Ley Orgánica que determina el número de unidades jurisdiccionales.

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

De manera muy similar, la facultad para crear salas del Tribunal es de gran relevancia. Sin embargo, aquí podemos observar que tan sólo nueve entidades dan esta atribución al Pleno.

Otra facultad de relevancia, ya también analizada en el apartado anterior, es el relativo a la ubicación geográfica. De manera particular, aquí podemos observar que el Pleno puede contar con la capacidad para establecer nuevos distritos judiciales o, consecuentemente, para cambiarlos. Son un total de ocho las entidades que recogen esta atribución.

En cuanto a la determinación del lugar donde van a trabajar los jueces y magistrados, es decir, la facultad para adscribirlos a un juzgado o sala, a diferencia del bajo número reportado por los presidentes, en el caso del Pleno, es posible ver un alto número, ya que son veintiuna las entidades federativas que le otorgan esta importante facultad.

De igual manera, en lo relativo a informes que deben prepararse para el Ejecutivo o el Legislativo, contamos con que, a diferencia del alto número reflejado con las Presidencias (quince y dieciocho), en este caso, son tres las entidades cuyos Plenos del Tribunal Superior de Justicia está obligado a rendir informes al Ejecutivo del estado, y seis, donde esta misma obligación existe hacia la Legislatura.

FIGURA III.21. FACULTADES DEL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EN MATERIA DE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

<i>Entidad federativa</i>	<i>Crear juzgados</i>	<i>Crear salas</i>	<i>Establecer distritos judiciales</i>	<i>Adscripción</i>	<i>Informes al Ejecutivo</i>	<i>Informes al Legislativo</i>	<i>Aprobar presupuesto</i>	<i>Nombrar presidente</i>	<i>Juicios de responsabilidad</i>	<i>Consignar funcionarios</i>
Aguascalientes	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
Baja California	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Campeche	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Chiapas	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Chihuahua	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Coahuila	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No
Colima	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Distrito Federal	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Durango	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No
Guanajuato	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No
Guerrero	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Hidalgo	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Jalisco	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No
México	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Michoacán	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Morelos	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Nayarit	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Nuevo León	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí



<i>Entidad federativa</i>	<i>Crear juzgados</i>	<i>Crear salas</i>	<i>Establecer distritos judiciales</i>	<i>Adscripción</i>	<i>Informes al Ejecutivo</i>	<i>Informes al Legislativo</i>	<i>Aprobar presupuesto</i>	<i>Nombrar presidente</i>	<i>Juicios de responsabilidad</i>	<i>Consignar funcionarios</i>
Oaxaca	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Puebla	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí
Querétaro	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Quintana Roo	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí
San Luis Potosí	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Sonora	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Tabasco	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Veracruz	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Zacatecas	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí
<i>Totales positivos</i>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>19</b>	<b>12</b>

Mientras que había un alto número de presidentes encargados de elaborar el presupuesto de gastos de los Poderes Judiciales (dieciocho), este número es aún mayor, tratándose de la aprobación a cargo del Pleno del proyecto elaborado por el presidente: un total de veintitrés entidades. Como puede advertirse, esto indica la relación funcional que guardan ambos órganos, siendo uno el encargado de vigilar el aspecto técnico de elaboración, y el otro, el órgano con la autoridad legítima (ya que los magistrados representan de alguna manera, como juzgadores del más alto nivel, al resto del Poder Judicial) para la toma de decisiones fundamentales.

Es igualmente tajante la inmensa mayoría de Poderes Judiciales, treinta y uno, que presenta la facultad de nombrar a los presidentes de la institución. Esta facultad y este dato en concreto corrobora la tendencia que se ha presentado de subordinar, al menos formalmente, a los presidentes a las decisiones del Pleno. Esto puede explicarse bajo un argumento democrático, al ser el Pleno el órgano conformado por todos los integrantes de los juzgados superiores, con lo que se cumple, así, con un principio de representatividad, pero al mismo tiempo se convierte en el órgano que legitima la toma de decisiones del Poder Judicial.

Diecinueve entidades federativas consignan como facultad del Pleno el poder funcionar como jurado de sentencia en los juicios de responsabilidad de funcionarios públicos. Un caso reciente en México, en el estado de Morelos, ejemplificó esta importante función, donde el Pleno del Tribunal Superior es el encargado de determinar lo que procede contra un alto funcionario público; en ese caso, el gobernador con licencia, que ha sido acusado en la comisión de delitos, pero donde no procede acción penal hasta que se le inhabilita como tal.

Finalmente, la última facultad sobresaliente establecida por las leyes estatales en materia de estructura y organización es la relativa a poder consignar a los funcionarios del Poder Judicial al Ministerio Público correspondiente cuando éstos han cometido algún delito o se presume que lo han cometido. Esta facultad podría parecer un tanto arbitraria, si no se toma en consideración que son en realidad los jueces los que, habitualmente, conceden las órdenes al Ministerio Público para que éste proceda a aprehender a algún presunto responsable en la comisión de un delito o bien

para llevar a cabo algún cateo. En este caso, el Poder Judicial, personificado por su máximo órgano jerárquico, toma la iniciativa para presentar frente al Ministerio Público a quien presuntamente ha cometido un ilícito digno de ser puesto en conocimiento de la representación social para dar inicio a un proceso penal. En la actualidad, son doce los casos donde se autoriza al Pleno a ejercitar esta atribución.

Las figuras III.22.a. y III.22.b. muestran las principales facultades del Pleno en materia de funcionamiento; específicamente, funcionamiento jurisdiccional. Como puede advertirse, aquí también se observa un número mayor de facultades de las que tenían las Presidencias pero, sobre todo, un conjunto de facultades mucho más profundas y decisivas para el funcionamiento de todo el aparato jurisdiccional.

FIGURA III.22.a. FACULTADES DEL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EN MATERIA DE FUNCIONAMIENTO (1 DE 2)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Iniciar leyes</i>	<i>Reglamento Interno</i>	<i>Jurisprudencia</i>	<i>Excitativas de justicia</i>	<i>Excusas, recusaciones e impedimentos</i>	<i>Facultad de atracción</i>
Aguascalientes	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Baja California	Sí	No	No	No	Sí	No
Baja California Sur	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Campeche	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Chiapas	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Chihuahua	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Coahuila	Sí	No	No	No	No	No
Colima	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Distrito Federal	No	No	No	No	Sí	No
Durango	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Guerrero	No	Sí	No	Sí	Sí	No
Hidalgo	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Jalisco	Sí	Sí	No	No	No	No
México	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Michoacán	No	Sí	No	Sí	Sí	No
Morelos	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Nayarit	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Nuevo León	No	Sí	No	No	Sí	No
Oaxaca	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Puebla	No	Sí	No	Sí	Sí	No
Querétaro	Sí	Sí	No	No	Sí	No

<i>Entidad federativa</i>	<i>Iniciar leyes</i>	<i>Reglamento Interno</i>	<i>Jurisprudencia</i>	<i>Excitativas de justicia</i>	<i>Excusas, recusaciones e impedimentos</i>	<i>Facultad de atracción</i>
Quintana Roo	Sí	No	No	No	Sí	Sí
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Sinaloa	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Sonora	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	No	No	Sí	No
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Tlaxcala	No	Sí	No	No	No	No
Veracruz	Sí	Sí	No	No	No	No
Yucatán	Sí	No	No	No	Sí	No
Zacatecas	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
<i>Totales positivos</i>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>27</b>	<b>4</b>

La primera de estas facultades se refiere a la iniciativa legislativa que tiene el Poder Judicial para asuntos que son materia de administración de justicia. En algunas ocasiones, esta iniciativa se ha extendido a otras áreas jurídicas, por considerar que son los magistrados del Tribunal los auténticos expertos en derecho. En los casos donde la iniciativa legislativa no se presenta o en los casos donde ésta se presenta de manera limitada o parcial para cubrir únicamente áreas sobre administración de justicia, suele recurrirse a la práctica de consulta informal sobre distintos aspectos de los proyectos de ley a los miembros del Tribunal. Como puede advertirse, la gran mayoría de los Poderes Judiciales, veinticinco, cuentan con la capacidad para iniciar leyes en manos de los Plenos de los Tribunales Superiores de Justicia.

Asimismo, un total de veintiséis instituciones otorgan la facultad para dictar sus propios Reglamentos Internos al Pleno de la institución. Este reglamento está constituido por normas que regulan, de manera más o menos detallada, asuntos de gran importancia, tales como los procedimientos internos para el control y manejo de expedientes a lo largo de los procedimientos marcados por la ley. Los códigos procedimentales varían en cuanto al detalle y precisión con los que regulan los pasos procesales, recursos y mecanismos que pueden acontecer durante un juicio, pero muy pocos establecen una guía de los pasos operativos para el control y manejo de los expedientes. Esto suele recogerse en estos reglamentos, así como también las distintas funciones que deben cumplir todos los órganos judiciales y administrativos dentro de la institución jurisdiccional.

De gran importancia es la facultad para poder establecer jurisprudencia. Como es sabido, la jurisprudencia es considerada una de las fuentes (reales) del derecho mexicano. Esta jurisprudencia se refiere a las decisiones de los órganos últimos superiores del Poder Judicial, las cuales tienen el nivel de normas jurídicas generales y obligatorias por haber cumplido con los requisitos que la ley establece para que tengan esa consideración normativa. De acuerdo con el derecho mexicano, la jurisprudencia es elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando resuelve cinco asuntos en un mismo sentido sin interrupción y cuando cuenta con el voto unánime de los ministros que integran el Pleno del máximo órgano jurisdiccional. En la actualidad, existe en el país un importante debate sobre el alcance de las resoluciones de la Corte y sobre su papel como un órgano constitucional y no sólo como última instancia de revisión jurisdiccional. Lo interesante es que entre los Poderes Judiciales de las entidades federativas también se debate sobre la necesaria autonomía de estas instituciones respecto de los órganos de justicia federal y, en ese sentido, la

conveniencia de que los Tribunales Superiores de Justicia cuenten con la capacidad para interpretar sus leyes sin interferencia y con valor jurisprudencial.<sup>22</sup> En este sentido, dos entidades, Guanajuato y Nayarit, han establecido en sus leyes la facultad para crear jurisprudencia. Esta facultad estará limitada mientras exista por parte de las autoridades federales la facultad para revisar las resoluciones de la justicia local a través del amparo directo, por lo que la jurisprudencia local difícilmente puede existir plenamente en la actualidad. Lo que los Tribunales Superiores de Justicia sí hacen con frecuencia es dictar, a través de sus Plenos, criterios comunes para la interpretación que deben hacer las unidades jurisdiccionales, juzgados y salas de apelación.

Las excitativas de justicia, como se mencionó anteriormente, son facultades que tienen los presidentes de los Tribunales para ordenar, mediante petición hecha por una de las partes de un litigio, que un funcionario judicial cumpla debidamente con sus obligaciones.<sup>23</sup> Son utilizadas para poner en marcha un proceso jurisdiccional o en actividad a un juzgador. Son seis las entidades que depositan esta atribución en sus Plenos, mientras que existía un total de cinco entidades que se la atribuía al presidente. Son, como se mencionó, mecanismos utilizados como medidas disciplinarias.

Llama la atención que veintisiete entidades federativas depositan en el Pleno la facultad para recibir excusas, recusaciones e impedimentos por parte de los magistrados y jueces. Como se mencionó en la sección anterior, las excusas son razones o motivos que hace valer un juzgador para inhibirse del conocimiento de un asunto, así como el acto mismo de inhibirse. Las recusaciones, por su parte, son actos procesales por los cuales una de las partes solicita al juzgador seguir conociendo un proceso por incurrir en algún impedimento legal.<sup>24</sup> Los impedimentos son causas señaladas en la ley, que impiden a un juzgador conocer un asunto en particular. Estas figuras son de gran importancia para lograr el objetivo de neutralidad del juzgador en situaciones en que ésta no está del todo clara. Si recordamos que tan sólo cinco entidades otorgaban esta facultad a las Presidencias, la diferencia nos indica la trasferencia de decisiones jurisdiccionales de trascendencia hacia el Pleno de los Poderes Judiciales.

Finalmente, esta primera figura sobre facultades relacionadas con el funcionamiento señala que hay cuatro entidades federativas que cuentan con la facultad de atracción en manos del Pleno del Tribunal. Esta facultad de atracción implica que el Pleno puede, en cualquier momento, atraer para su conocimiento un asunto que está siendo desahogado ante un juzgado o una sala y readscribirlo a otro juez o sala. Esta facultad implica un enorme poder, que vulnera la autonomía del juzgador, por lo que puede afirmarse que existe una tendencia a que desaparezca, ya que puede involucrar criterios de naturaleza extrajurídica en el conocimiento y desahogo de procesos jurisdiccionales.

La figura III.22.b. se refiere también a facultades en materia de funcionamiento, pero esta vez dirigidas a cuestiones propiamente jurisdiccionales.

---

<sup>22</sup> En la Reunión de Tribunales Superiores de Justicia (Declaración de Yucatán “General Salvador Alvarado”) se planteó la necesidad de crear Cortes locales.

<sup>23</sup> Pallares, Eduardo, *op. cit.*, nota 17.

<sup>24</sup> *Idem.*

FIGURA III.22.b. FACULTADES DEL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EN MATERIA DE FUNCIONAMIENTO (2 DE 2)

Entidad federativa	Resolver recursos			Resolver conflictos				
	Apelación	Reclamación contra acuerdos del presidente	Revisión contra sanción	Competencia	Estado sea parte como sujeto de derecho privado	Entre ayuntamientos o municipios con Legislatura	Contradicción de tesis	Controversias entre Legislatura y Ejecutivo
Aguascalientes	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Baja California	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Baja California Sur	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	No
Campeche	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No
Chiapas	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Chihuahua	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Coahuila	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Colima	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	No
Distrito Federal	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No
Durango	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Guerrero	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Hidalgo	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No
México	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Michoacán	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No
Morelos	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Nayarit	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Nuevo León	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Oaxaca	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Puebla	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Querétaro	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí
Quintana Roo	No	No	No	Sí	No	No	No	No
San Luis Potosí	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Sonora	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Tabasco	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No
Tamaulipas	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No
Tlaxcala	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Veracruz	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Zacatecas	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No
Totales positivos	15	3	4	29	7	11	13	6

El primer grupo de facultades de la figura anterior es el relativo a la resolución de recursos, de los cuales puede decirse que hay tres. La primera facultad se refiere a la posibilidad que tiene el Pleno para atraer casos que corresponden a las salas del Tribunal. Una segunda facultad de este grupo consiste en la reclamación que existe contra los acuerdos del presidente. Como puede deducirse, se trata de una atribución muy importante para controlar los actos de las Presidencias. Sin embargo, sólo cuatro entidades federativas recogen esta facultad. Son también tres entidades las que cuentan con el recurso de revisión que tiene el Pleno en contra de sanciones impuestas, ya sea por el propio Pleno o bien por el Consejo de la Judicatura, si éste existe.

El segundo grupo de facultades, de mayor trascendencia y amplitud, es aquél que se dirige a resolver conflictos de distinta naturaleza. En primer término, existe la facultad para resolver conflictos de competencia entre juzgados. Esta facultad resuelve aquellos conflictos que existen, porque dos o más juzgados se disputan el conocer un asunto particular. Esta facultad existe en un total de veintinueve entidades federativas. La segunda atribución consiste en resolver conflictos donde el estado sea parte como sujeto de derecho privado, esto es, aquellos conflictos donde el estado no interviene como autoridad, sino como un sujeto más en una controversia privada. Aunque no son del todo comunes, son casos que se presentan en todas las entidades del país, pero la facultad del Pleno se encuentra en siete entidades federativas. En el resto de las facultades, existe la posibilidad de que el estado intervenga como sujeto de derecho privado, pero estos casos serán conocidos también por las salas del Tribunal.

La tercera atribución en este grupo es aquélla que resuelve conflictos entre ayuntamientos o municipios con la Legislatura del estado. Ésta es una facultad que pareciera repetir uno de los casos previstos en las controversias constitucionales que resuelve la Suprema Corte de Justicia, la cual, de acuerdo con el artículo 105 constitucional, fracción I, i), está facultada para resolver conflictos de “un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales”. Una posible interpretación de esta dualidad consiste en pensar que la Suprema Corte será competente para resolver asuntos de estas esferas de gobierno, cuando se trate de asuntos que versen en torno al apego de actos a la Constitución general de la república, y que todos los demás conflictos serán, pues, resueltos por otras vías, tales como el Pleno en las once entidades que así lo disponen. Un conflicto de competencia de esta naturaleza sería resuelta en última instancia por una interpretación de la propia Suprema Corte de Justicia ante un conflicto donde las partes (municipio, ayuntamiento o Legislatura) impugnaran la incompetencia del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

La facultad para resolver controversias de tesis se refiere a la importante función del Pleno para homogeneizar criterios de interpretación entre las salas del Tribunal, las que, a través de sus resoluciones, seguramente han creado múltiples sentidos interpretativos que llegan a ser incluso contradictorios. Esta facultad la recogen un total de trece entidades federativas. En caso en que en un futuro los Tribunales Superiores adquieran una mayor independencia, es previsible que aumente el número de Plenos con esta facultad.

La última de las facultades de este grupo consiste en la resolución de controversias que surgen entre los otros dos poderes públicos del estado: el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. También aquí se trata de una facultad que aparentemente repite una propia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo establecido en el artículo 105, fracción I, h), constitucional, que trata de las controversias constitucionales que se susciten “entre dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales”. Una vez más, una posible interpretación acerca de esta supuesta dualidad competencial puede ser en el sentido de que la Suprema Corte será la encargada de conocer estos asuntos, cuando el conflicto trate de actos que cuestionen a lo dispuesto por la Constitución general de la república. En ese sentido, existen seis entidades federativas que recogen esta atribución para ponerla en manos del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

La figuras III.23.a., III.23.b. y III.23.c. se refieren a las facultades de los Plenos en materia de operatividad y administración. La primera de ellas, la figura III.23.a., se refiere a cuestiones propiamente administrativas, así como a nombramientos en general.

FIGURA III.23.a. FACULTADES DEL PLENO EN MATERIA DE OPERATIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN. ADMINISTRACIÓN Y NOMBRAMIENTOS (1 DE 3)

Entidad federativa	Calendario de labores	Estímulos y recompensas	Fomentar capacitación	Exámenes de oposición	Administrar Fondo Auxiliar	Nombramientos						
						Presidentes de salas	Magistrados	Jueces	Secretario general de Acuerdos	Secretarios de salas y juzgados	Actuarios	Personal auxiliar
Aguascalientes	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No
Baja California Sur	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Campeche	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chiapas	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chihuahua	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí, terna	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Coahuila	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí, interinos	No	Sí	Sí	Sí
Colima	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Distrito Federal	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Durango	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No
Guanajuato	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Guerrero	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí
México	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Michoacán	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí
Morelos	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Nayarit	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Nuevo León	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Puebla	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Querétaro	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No
San Luis Potosí	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sonora	No	Sí	No	No	No	No	Sí, en asuntos urgentes	No	Sí	Sí	Sí	Sí

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

Entidad federativa	Calendario de labores	Estímulos y recompensas	Fomentar capacitación	Exámenes de oposición	Administrar Fondo Auxiliar	Nombramientos						
						Presidentes de salas	Magistrados	Jueces	Secretario general de Acuerdos	Secretarios de salas y juzgados	Actuarios	Personal auxiliar
Tabasco	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Tamaulipas	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	No	No	No	No	No	No	Sí, suplentes	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Veracruz	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí
Yucatán	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	No	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Totales positivos</i>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>24</b>

La primera facultad de esta figura se refiere a la atribución de los Plenos para establecer el calendario de labores del Poder Judicial. Aunque sólo cuatro entidades federativas la recogen como tal, se trata de una función que se presenta con gran frecuencia en los órganos administrativos, aunque no esté recogida en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Siete entidades federativas cuentan con la capacidad para otorgar estímulos y recompensas al personal judicial de la institución.

Son cinco los estados donde los Plenos de los Tribunales Superiores de Justicia cuentan con la capacidad para fomentar la capacitación judicial. Esto no significa, necesariamente, que no existan programas de capacitación para el personal judicial y administrativo de todas las demás instituciones jurisdiccionales, sino que en las entidades federativas que cuentan con el Consejo de la Judicatura, será, en casi todos los casos, este órgano el encargado de esa tarea. Asimismo, en dos Poderes Judiciales, como se mencionó en su oportunidad, serán las Presidencias directamente las encargadas de desarrollar los programas de capacitación judicial, y son cerca de siete entidades donde esto corre a cargo de Institutos o centros dependientes de órganos administrativos de la Presidencia, para llegar a un total de veintinueve entidades federativas que cuentan con órganos que, al menos en la letra de la ley, tienen a su cargo la capacitación judicial.

La situación mencionada con la capacitación judicial es muy similar a la que se presenta con la facultad para establecer exámenes de oposición. Son sólo cuatro las entidades que dejan esta atribución en manos de los Plenos; dos estados la dejan a cargo directamente de las Presidencias, y la mayoría de los que cuentan con Consejos de la Judicatura se la asignan a ese órgano, para contar con un total de diecinueve entidades con carrera judicial.

Del total de veintiséis entidades que poseen Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia, cuatro de ellos depositan su administración en los Plenos del Tribunal. Son estos casos buenos ejemplos del modelo de Poder Judicial, donde el Pleno del Tribunal no sólo funciona como autoridad superior para asuntos jurisdiccionales, sino también como autoridad única para asuntos administrativos. Es importante aclarar, como se tratará en el apartado siguiente, que la tendencia existente dentro de los procesos de cambio y modernización de las instituciones jurisdiccionales indica el abandono de este esquema del Pleno como única autoridad administrativa.

Las siguientes facultades son aquéllas que tienen que ver con nombramiento. Tratándose del Pleno de los Tribunales, éstas se presentan de la siguiente manera: en dos entidades, los Plenos están facultados para hacer nombramientos de los presidentes de salas (obviamente, de un total de veinticinco donde hay salas colegiadas); en seis entidades, el Pleno tiene capacidad para hacer los nombramientos de los magistrados supernume-



rarios o suplentes (normalmente es una atribución de las Legislaturas con propuestas que reciben de los Ejecutivos estatales); en veintidós entidades existe esta facultad, tratándose del nombramiento de jueces; veinte entidades otorgan esta facultad a sus Plenos para el nombramiento del secretario general de Acuerdos; veintiún Plenos de Tribunales Superiores de Justicia hacen los nombramientos de secretarios de salas y de juzgados; veintidós entidades cuentan con Plenos facultados para nombrar a los actuarios, y, finalmente, el mayor número de entidades, veinticuatro, tiene Plenos facultados para hacer nombramientos de personal administrativo. Es importante aclarar que muchos de los nombramientos son en realidad hechos a propuesta de los órganos superiores directos, por lo que son de hecho más ratificaciones o rechazos de propuestas. De esa manera, se cuida que se postule a gente con méritos y capacidad, y que el órgano encargado de hacer el nombramiento cuente con cierta imparcialidad.

La figura III.23.b. contiene las facultades de los mismos Plenos en materia de operatividad y administración, tratándose de las faltas de funcionarios judiciales, sea por remociones, suspensiones, renunciaciones o bien retiros y conflictos. En este sentido, la primera facultad es la que se dirige a la sustitución de presidente. Se trata de una facultad de gran importancia, ya que el presidente, aunque no de manera directa, es el actor administrativo de mayor peso dentro de los Plenos. Sin embargo, esta facultad tan sólo la mantienen dos entidades; las demás recurren nuevamente al proceso más común de designación de presidentes, el cual suele requerir la intervención de los otros dos poderes del estado.

Son quince los estados en que los Plenos pueden remover a los jueces por causas establecidas por la propia ley. Ésta es una atribución a través de la cual los Plenos hacen patente su calidad de órganos jerárquicamente superiores que, de no estar regulada con detalle, puede ser una afrenta al principio de independencia judicial. De la misma manera, los Plenos de dieciocho entidades cuentan con la atribución para remover a los secretarios de las salas y de los juzgados. En este caso, a diferencia de los jueces, se trata de una facultad importante para prevenir que los funcionarios que se están formando y que todavía no cuentan con la responsabilidad plena para dirigir una unidad jurisdiccional caigan en prácticas deshonestas o de corrupción. La independencia es un principio fundamental para el buen desempeño judicial, pero no debe ser entendido de la misma manera en todos los niveles de la estructura, pues al ser jerárquica ésta requiere controles entre los distintos niveles. La remoción de secretarios es un ejemplo de un control llevado a su sanción máxima.

FIGURA III.23.b. FACULTADES DEL PLENO EN MATERIA DE OPERATIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN. AUSENCIAS Y REMOCIONES (2 DE 3)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Sustitución presidente</i>	<i>Remoción jueces</i>	<i>Remoción secretarios</i>	<i>Suspensión de labores</i>	<i>Renunciaciones</i>	<i>Retiro magistrados</i>	<i>Responsabilidad administrativa</i>	<i>Conflictos laborales</i>
Aguascalientes	No	No	Sí	No	No	No	No	No
Baja California	No	No	No	No	No	No	No	No
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Campeche	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Chiapas	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Chihuahua	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Coahuila	No	No	No	No	No	No	No	No
Colima	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

<i>Entidad federativa</i>	<i>Sustitución presidente</i>	<i>Remoción jueces</i>	<i>Remoción secretarios</i>	<i>Suspensión de labores</i>	<i>Renuncias</i>	<i>Retiro magistrados</i>	<i>Responsabilidad administrativa</i>	<i>Conflictos laborales</i>
Distrito Federal	No	No	No	No	Sí	No	No	No
Durango	No	No	No	No	No	No	No	No
Guanajuato	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Guerrero	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No
Hidalgo	No	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí
Jalisco	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí
México	No	No	No	No	No	No	No	No
Michoacán	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No
Morelos	No	No	Sí	No	No	No	No	No
Nayarit	No	No	No	No	No	No	No	No
Nuevo León	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Oaxaca	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No
Puebla	No	No	No	No	Sí	No	No	No
Querétaro	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No
Quintana Roo	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No
San Luis Potosí	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No
Sinaloa	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Sonora	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No
Tabasco	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Tamaulipas	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Tlaxcala	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Veracruz	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Yucatán	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Zacatecas	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
<i>Totales positivos</i>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>

Una facultad importante es la relativa a suspender a funcionarios judiciales de sus labores. Se trata de una medida disciplinaria encaminada a privar al funcionario de su trabajo y de su correspondiente remuneración. De esta manera, el funcionario, al reincorporarse, tendrá que ponerse al día (incluso para evitar otra sanción) y resignarse a no haber recibido ingresos por los días en que involuntariamente estuvo inactivo. Como cualquier otra medida disciplinaria, las causas para que el Pleno, o el órgano encargado de su aplicación, esté en capacidad de imponer esta sanción deben estar claramente especificadas en la ley. Son once las entidades en las que el Pleno cuenta con esta atribución.

Los Plenos de los Tribunales de quince entidades son también los órganos que pueden recibir las renunciaciones de personal judicial. Ésta es una atribución que, aunque formal, le da una importancia simbólica al papel que éstos juegan.

En dos entidades existe la facultad de los Plenos para conocer del retiro de magistrados. Ésta es una atribución administrativa que en la mayoría de los casos recae en el órgano administrativo encargado del personal. Lo importante es que entrarán en funciones los suplentes, mientras que el presidente se comunica con los otros dos poderes a efecto de hacerles saber que el proceso para designar nuevos magistrados debe iniciar.

En cuatro casos, los Plenos son también los encargados de conocer cuándo da lugar la responsabilidad administrativa de los funcionarios judiciales y, en caso de así ameritarlo, imponer la sanción correspondiente o bien enterar al órgano que tiene esa atribución.

Finalmente y también con un número reducido de tres casos, los Plenos pueden conocer conflictos laborales de la institución. Ahora bien, este tipo de atribución es administrativa, ya que la auténtica competencia laboral le corresponde a los Tribunales de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado (o denominación equivalente), los cuales son tribunales administrativos.

La última figura III.23.c., relacionada con las facultades del Pleno en materia de operatividad y administración, contiene facultades sobre las relaciones del Pleno con funcionarios judiciales. Como puede observarse, esto ya ha sido abordado por numerosas facultades que se encuentran en las figuras anteriores, pero aquí intenta agruparse a las restantes tan sólo como una medida para organizar la información.

La facultad para imponer sanciones o correcciones disciplinarias a los funcionarios del Poder Judicial es una atribución importante de toda organización jerárquica. A través de ella, en última instancia, los órganos superiores pueden establecer su autoridad sobre la de los órganos inferiores. En el caso del Pleno de los Tribunales, son veinte entidades las que cuentan con esta atribución.

Una facultad similar es la de imponer correcciones disciplinarias a los litigantes cuando éstos claramente cometen algún acto que va en contra de la pronta administración de justicia. Esta facultad es de suma importancia, ya que en México las leyes procesales civiles dejan a las partes gran libertad de acción; incluso, para suspender o iniciar etapas del juicio. En otras palabras, los litigantes cuentan con una legislación que les otorga una posición privilegiada, que afecta directamente la pronta y expedita impartición de justicia, ya que en ellos queda la posibilidad de activar o desactivar los procesos. Ante tal situación, es relevante que diez entidades han otorgado a los Plenos de los Tribunales la capacidad para imponer correcciones disciplinarias a los litigantes que claramente obstruyen el buen funcionamiento del Poder Judicial.

FIGURA III.23.c. FACULTADES DEL PLENO EN MATERIA DE OPERATIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN. RELACIONES CON FUNCIONARIOS JUDICIALES (3 DE 3)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Correcciones disciplinarias funcionarios</i>	<i>Correcciones disciplinarias litigantes</i>	<i>Quejas</i>	<i>Acordar visitas</i>	<i>Investigar conducta de juzgadores</i>	<i>Inspección y vigilancia</i>	<i>Llamar jueces, pedir informes de expedientes</i>	<i>Comisiones magistrados</i>	<i>Licencias magistrados</i>	<i>Licencias jueces</i>
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No
Baja California	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí
Campeche	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

<i>Entidad federativa</i>	<i>Correcciones disciplinarias funcionarios</i>	<i>Correcciones disciplinarias litigantes</i>	<i>Quejas</i>	<i>Acordar visitas</i>	<i>Investigar conducta de juzgadores</i>	<i>Inspección y vigilancia</i>	<i>Llamar jueces, pedir informes de expedientes</i>	<i>Comisiones magistrados</i>	<i>Licencias magistrados</i>	<i>Licencias jueces</i>
Chihuahua	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí
Coahuila	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Colima	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Distrito Federal	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No
Durango	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Guanajuato	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No
Guerrero	No	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Jalisco	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No
México	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Michoacán	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Morelos	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Nayarit	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Nuevo León	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Oaxaca	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Puebla	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí
Querétaro	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Quintana Roo	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Sinaloa	No	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Sonora	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Tabasco	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí
Tlaxcala	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí
Veracruz	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Yucatán	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí
<i>Totales positivos</i>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>26</b>	<b>21</b>

En quince entidades federativas existe la facultad para que el Pleno reciba las quejas en contra de jueces o magistrados, o incluso en contra de funcionarios judiciales cuando el asunto ha rebasado la capacidad de su superior inmediato (juez o magistrado) para resolver un conflicto. Hay que mencionar que, en las entidades donde el Pleno no cuenta con esta facultad, suele existir otro órgano capacitado para recibir y sustanciar estas quejas; pero, de manera general, en todos los Poderes Judiciales ya existe algún mecanismo de control contra posibles abusos de los juzgadores.

También son quince las entidades donde los Plenos de los Tribunales Superiores pueden acordar el llevar a cabo visitas a diversos juzgados, o bien excepcionalmente (rara vez llamadas como visitas) a las salas del Tribunal. Es un mecanismo muy importante; sobre todo, para supervisar el trabajo de los juzgados que se encuentran esparcidos por todo el territorio de una entidad federativa. Con estas visitas, busca verificarse que el juzgado cumpla con las cargas de trabajo que tiene asignada de manera adecuada con sus recursos y sin presentar anomalías de ningún tipo, ya sea administrativo o de cumplimiento con la ley. En realidad, la experiencia ha mostrado que suele conocerse de inmediato cuándo existen anomalías en algún juzgado, ya sea por la existencia de alguna queja o de algún acontecimiento particular. Las visitas a los juzgados son ordinarias o extraordinarias, cuando se realizan de acuerdo a un calendario más o menos preestablecido y conforme a la asignación que los magistrados del Pleno se hacen de todos los juzgados, o bien extraordinarias, cuando algún acontecimiento o queja motiva que se acuda a verificar lo que sucede en un juzgado. Estos mecanismos han dado buenos resultados; especialmente, cuando los juzgados han experimentado problemas particulares para poder abatir la carga de trabajo, ya sea por la llegada de personal nuevo, bien por el aumento inesperado de asuntos. En estas ocasiones, las visitas a los juzgados han ayudado a sensibilizar al Tribunal de lo que ocurre, y enviar personal de apoyo temporal hasta poner al día el funcionamiento del juzgado.

La atribución para investigar la conducta de juzgadores se encuentra en seis Plenos de los Tribunales. En dos de los casos, se trata de entidades que no contaban con el mecanismo de queja antes señalado, y en los otros tres se trata de entidades que buscan enfatizar el mecanismo para proteger a la ciudadanía en contra de posibles abusos de funcionarios que, por su posición social y función, pueden llegar a contar con un extraordinario poder para actuar. Es un recurso de control para reforzar la confianza de la ciudadanía en la transparencia y legalidad de la institución y su actuar.

Son tres las entidades que cuentan con la atribución genérica de inspección y vigilancia. Un caso no contaba con el mecanismo de queja que implica esta actividad y, en el otro caso, se trata de la repetición que hace la ley para que el Pleno se erija como la máxima autoridad capaz de supervisar todo el funcionamiento de la institución.

Otra facultad que es digna de llamar la atención, y que ha ido desapareciendo de los Poderes Judiciales del país, es aquella en que los Plenos contaban con la atribución para poder llamar a los jueces y pedir informes sobre expedientes específicos. Si bien es muy importante que los órganos superiores tengan capacidad de pedir información sobre la productividad de los juzgados, una cosa distinta es tener el poder para pedir información sobre casos específicos que aún no han sido resueltos, o también pedirla de manera incorrecta, lo que demuestra no superioridad operativa de un órgano, sino cierta subordinación incluso en la manera de resolver un asunto, lo que claramente violenta la autonomía que debe tener todo juez. Esta atribución existe en dos casos.

Diez Plenos de Tribunales cuentan con la capacidad para otorgar comisiones a los magistrados que integran el propio Tribunal. Estas comisiones pueden ser de distinta naturaleza, ya sea administrativa, como es el caso de realizar una visita a un juzgado para evaluar su desempeño, o bien comisiones de investigación para conocer algún asunto en particular que, por su complejidad o su especial importancia, requiere atención especial, sin que esto vaya en contra de una administración de justicia imparcial y neutra que no privilegia a ningún individuo.

Por último, los Plenos de los Tribunales Superiores de Justicia, en su mayoría, veintiséis casos, tienen la facultad para otorgar licencias de tipo temporal o definitiva a los magistrados para que se ausenten de sus cargos.

En el caso de licencias temporales, éstas serán concedidas de acuerdo a lo que solicita el interesado y de conformidad con lo que marca la Ley Orgánica o el Reglamento Interno, y cubrirá la falta el magistrado supernumerario o suplente respectivo. En el caso de las licencias definitivas, éstas deberán iniciar el proceso para llamar a los magistrados supernumerarios o sustitutos y el proceso de designación de nuevos magistrados numerarios.

Una situación similar es la de la facultad para otorgar licencias a los jueces. En veintiuna entidades, los Plenos de los Tribunales tienen la capacidad para otorgar estos permisos y proceder conforme a la sustitución temporal o definitiva según el caso.

Es posible advertir que, en lo que corresponde a las facultades en materia de estructura y organización, el Pleno de los Tribunales Superiores se constituye como la máxima autoridad por el tipo de facultades, fundamentales para la vida institucional, así como por la alta frecuencia con que se recogen en el país, tales como la creación de juzgados (diecisiete casos), las adscripciones (veintiuno), la aprobación del presupuesto (veintitrés), el nombramiento de los presidentes (treinta y uno), o bien contar con el poder para consignar a los funcionarios presuntamente responsables de algún delito (doce), o incluso erigirse como jurado de sentencia en juicios de responsabilidad contra altos servidores públicos (diecinueve).

La información recabada pareciera apuntar a que los Plenos se erigen como autoridades a fin de racionalizar el poder que tenían las Presidencias de los Tribunales, para evitar que se presentaran abusos de poder o de un alto nivel de discrecionalidad que pusiera en peligro la independencia de los juzgadores. Los Plenos, a final de cuentas, son órganos que se justifican como máximas autoridades no por criterios de tipo político, sino por ser el conjunto de juzgadores de más alta jerarquía. En los Plenos, se combina la especialidad y experiencia de los juzgadores con un cierto sentido de equidad en la participación (para no entrar en problemas con el término democracia). Es importante señalar que en la actualidad, y desde fechas recientes, se han creado otras instancias que restan poder a los Plenos (Consejos de la Judicatura u otros órganos de control administrativo, disciplinario y financiero). También no hay que olvidar que los presidentes no son figuras meramente decorativas, ya que suelen ser miembros centrales en la actuación de los Plenos, al ser los que encabezan las sesiones, tienen facultades para llevar el orden del día y suelen contar con un voto de calidad en las decisiones.

Un análisis respecto a las facultades de los Plenos de los Tribunales de Justicia en cuestiones de funcionamiento y, propiamente, de funcionamiento jurisdiccional rápidamente nos indica que los Plenos son los órganos de la más alta especialidad en cuestiones jurisdiccionales dentro del Poder Judicial. No hay que olvidar que los magistrados que lo integran son los juzgadores del más alto nivel, que cuentan con la más larga experiencia y los que poseen el conocimiento más profundo sobre los problemas y características de la administración de justicia en cada entidad. Las facultades señaladas son múltiples y, aunque no todas las entidades las comparten, es posible advertir que los Plenos juegan un papel fundamental en este sentido. Llama la atención las facultades que existen para iniciar leyes en materia de administración de justicia (veinticinco), para dictar los Reglamentos Internos de organización (veintiséis), las facultades para recibir excusas, recusaciones e impedimentos de las instancias jurisdiccionales inferiores (veintisiete), o bien las facultades que existen para resolver conflictos de competencia (quince) o conflictos que se suscitan entre distintas esferas gubernamentales.

Otra área que revela el gran peso de estos órganos es sin duda aquella facultad del Pleno en cuestiones de operatividad y administración. Aquí es posible verificar la gran amplitud de funciones que pueden llegar a tener estos órganos, desde cuestiones meramente administrativas, como fijar días de descanso, periodos de vacaciones y el calendario de labores, o bien otorgar licencias y comisiones, hasta cuestiones que afectan directamente la operación de toda la institución, mediante la fijación de estímulos y recompensas al personal, o bien mediante las facultades para establecer diversos tipos de sanciones, que van desde correcciones disciplinarias a funcionarios (veinte), litigantes (diez), hasta suspensiones y remociones de jueces y secretarios (quince y dieciocho, respectivamente) o el conocimiento de renunciaciones (quince), que puede llegar a traducirse en la facultad no escrita para “pedir renunciaciones” a funcionarios que se encuentran en situaciones comprometedoras. Los Plenos, de manera fundamental, cuentan con facultades para hacer nombramientos de todo tipo de personal judicial —sean jueces (veintidós), secretario general de Acuerdos (veinte), secretarios de salas y juzgados (veintiuno), actuarios (veintidós)— así como personal auxiliar (veinticuatro), situación que también confirma su rango de instancia superior formal y sustancialmente. Asimismo, los Plenos cuentan con múltiples facultades para supervisar

el buen funcionamiento de toda la institución, tales como la implantación de correcciones disciplinarias a funcionarios (veinte), a litigantes (diez), recibir quejas (quince), o bien acordar visitas para investigar algún asunto en particular relacionado con alguna queja o bien simplemente para corroborar el buen funcionamiento del órgano (quince).

### *c. Consejo*

Como se ha mencionado ocasionalmente a lo largo del trabajo, a partir de la reforma del Poder Judicial federal de 1994-1995, numerosas entidades siguieron la idea de establecer un Consejo de la Judicatura como parte de su estructura. Hasta la fecha, son un total de quince entidades federativas las que cuentan con estos órganos. Sin embargo, su diseño institucional presenta una gran variedad. No sólo hay muchas diferencias en cuanto a su integración (tanto en su número como en su procedencia), sino también en cuanto a las facultades que tienen y, por consiguiente, a las funciones que realizan. En conclusión, no se trata de una institución uniforme que pueda ser estudiada con criterios homogéneos. Tras la denominación común, se encuentran muchas instituciones distintas.

Al analizar el mosaico de facultades que tienen a su cargo los Consejos de la Judicatura en el país, el observador puede percatarse de que, con notables excepciones, se trata de una institución que quedó lejos de convertirse en el órgano controlador de la administración de los Poderes Judiciales. Ni siquiera el modelo federal, ya transformado tras las reformas de 1999, se repite con esa misma intensidad e importancia en la mayoría de las entidades. A manera de generalización, podría decirse que los Consejos de la Judicatura en los estados surgieron como unidades de control disciplinario y de gestión administrativa, tal y como se analiza en la sección siguiente, pero han quedado como órganos básicamente complementarios al trabajo de los Plenos, sin llegar a sustituir la autoridad de éstos en esas áreas. Es difícil aseverar que existe una tendencia a su fortalecimiento como entidades que tomarán mayor control. Incluso, en varias ocasiones fue posible advertir fuertes críticas hacia este órgano como símbolo de las innovaciones emprendidas por la Federación, que no han dado el resultado que se esperaba. En esos casos se percibe al Consejo como una imposición más del centralismo judicial. Las pocas excepciones a esta regla son instituciones que cumplen de manera satisfactoria y exitosa los objetivos originales para los que fueron creados.

La amplia variación de facultades que se encuentra a lo largo de las quince entidades que cuentan con este órgano demuestra la falta de consenso para concebirlo como la máxima autoridad del Poder Judicial en el aspecto administrativo. Como puede observarse en las figuras siguientes, en muy pocas ocasiones se encuentran altos totales positivos, lo que demuestra la convergencia de entidades con un tipo de facultad. La divergencia, pues, apunta a una anarquía de criterios. Si hay algo común entre la diversidad de diseños es que, en ningún caso, los Consejos adoptan funciones jurisdiccionales, no obstante que en varias entidades están integrados por miembros del propio Poder Judicial.



Las figuras III.24., III.25.a., III.25.b., III.25.c. y III.25.d. presentan las facultades de estos órganos en materia de estructura y organización, y de operatividad y administración.

FIGURA III.24. FACULTADES DE LOS CONSEJOS EN MATERIA DE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

<i>Entidad federativa</i>	<i>Adscripción de jueces</i>	<i>Adscripción magistrados</i>	<i>Competencia de los juzgados</i>	<i>Competencia de las salas</i>	<i>Consignar funcionarios</i>	<i>Distritos judiciales</i>	<i>Evaluación informes mensuales de juzgados</i>	<i>Número de juzgados</i>	<i>Número de salas</i>	<i>Aprobar presupuesto</i>
Aguascalientes	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Coahuila	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí
Distrito Federal	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
Durango	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Jalisco	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí
México	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Morelos	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí
Nayarit	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No
Nuevo León	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí
Querétaro	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
Veracruz	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí
<i>Totales positivos</i>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>9</b>

La adscripción de jueces, como ya se trató, es una facultad de la mayor envergadura para la estructura y organización de la institución jurisdiccional, por tratarse de un aspecto fundamental de su planeación estratégica. A través de esta facultad, los Poderes Judiciales tienen la capacidad de mover a los jueces continuamente, en función de las necesidades del servicio. Como efecto, esta facultad termina por convertirse en un mecanismo que premia o castiga (según lo conveniente y atractivo de los posibles lugares de adscripción), o bien para distribuir el talento y la experiencia del cuerpo de jueces, conforme se necesita en todo el territorio del estado, y tener, efectivamente, a los mejores jueces en los sitios donde son requeridos. Para que efectivamente sea por esta razón y no por criterios que dañen la autonomía del juzgador, es necesario que sea una atribución de un órgano colegiado y mediante un procedimiento transparente. Son diez entidades las que otorgan esta facultad a sus Consejos. Esto parecería seguir un esquema clásico, que dota de mecanismos importantes de control y planeación a los Consejos de la Judicatura.

La facultad de adscribir a los magistrados a distintas salas en razón de las mismas necesidades del servicio parecería justificada desde el punto de vista de la planeación. Sin embargo, al ser los magistrados los propios integrantes de los “Plenos”, órganos que se elevan como máxima autoridad del Poder Judicial, la facultad del Consejo para decidir el destino de los magistrados implica un eventual conflicto de autoridad entre éste y los Consejos. Precisamente por este motivo, en la actualidad sólo cinco entidades atribuyen esta facultad a sus Consejos.

Otra función básica en la planeación y desarrollo de los Poderes Judiciales es la relativa a decidir qué materia atenderá cada juzgado en el estado. Esta facultad suele ejercitarse en los momentos de creación de nuevos juzgados o ante circunstancias que obligan a modificar la organización de la institución. La crisis financiera de 1994-1995 ilustra claramente cómo los Poderes Judiciales se vieron obligados a atender una creciente demanda de justicia civil-mercantil en razón a los problemas de los deudores con la banca. Mientras que algunos estados pudieron crear los nuevos juzgados que hacían falta, aquéllos más limitados en sus recursos tuvieron que redefinir la competencia de juzgados ya existentes. Por citar algún ejemplo, en el Distrito Federal se transformaron algunos juzgados de arrendamiento en juzgados de lo civil. Llama la atención que esta facultad la tienen tan sólo cuatro Consejos de la Judicatura.

De manera similar, la facultad para determinar la competencia de las salas de los Tribunales es de gran relevancia para una eficiente administración de justicia. No es posible pensar en la existencia de un Poder Judicial eficiente que cuente con buenos juzgados que cumplen oportunamente, garantizando acceso y resultados, si la instancia superior (salas de apelación) no tiene capacidad para brindar resultados de la misma manera, lo que atrofia los resultados finales de todo el proceso. No obstante lo importante de esta función, sólo tres Consejos de la Judicatura cuentan con ella.

La existencia de órganos que cuenten con la fuerza para, llegado el caso, solicitar el ejercicio de la acción penal en contra de funcionarios jurisdiccionales que supuestamente cometieron algún delito es de extrema importancia para garantizar que los miembros de la institución encargada de administrar justicia no se encuentran al margen del respeto a la ley. Por lo delicado de la tarea, se requiere que este órgano cuente con cierta independencia de acción, que garantice su imparcialidad y publicidad. Sin embargo, tan sólo en tres entidades federativas se ha considerado al Consejo como el órgano adecuado para cumplir con esta función.

La facultad para establecer el número y delimitación de los distritos o partidos judiciales que componen el territorio del estado está vinculada directamente a las posibilidades para responder a las demandas de justicia existentes en cada zona. Se trata de la importante función de gobierno de la institución, al decidir los criterios para acercarse a los justiciables, y hacer de su labor una auténtica administración de soluciones a los problemas y conflictos sociales. Esta importante atribución también se ha dejado tan sólo en tres Consejos de los existentes, lo que confirma que no ha querido darse un lugar prioritario a sus funciones.

Pocos Consejos se han perfilado como órganos involucrados directamente en el control de la productividad de la institución. A pesar de que se pensó que ésta podría ser una de las atribuciones de este órgano, en la práctica fueron otras las unidades administrativas encargadas llevarla a cabo. En algunos de estos casos, los Consejos realizan una función de supervisión de la labor de control, aunque no participan directamente en la misma. Solamente dos Consejos se ocupan de ejercer esta función.

La determinación del número de entidades jurisdiccionales que integran el sistema de administración de justicia del Poder Judicial es una tarea de conducción de la política jurisdiccional de las instituciones judiciales. En estos casos, las decisiones deben ser el resultado de un cuidadoso equilibrio de muchos factores. En primer término, destaca la necesidad misma de una unidad jurisdiccional en razón de la demanda de administra-

ción de justicia existente. Sin embargo, con frecuencia, la demanda en sí misma no puede ser el único fundamento para la creación de unidades jurisdiccionales. Los órganos responsables de la toma de esta decisión deben sopesar el impacto sobre el presupuesto del Poder Judicial, la existencia de personal idóneo para atender la nueva unidad, así como los efectos de su creación en la distribución del trabajo dentro del distrito judicial o, en general, en todo el Poder Judicial. No siempre se observa que todos estos factores han sido considerados dentro de un esquema de planeación. De esta manera, se observa cómo las decisiones sobre el número de unidades jurisdiccionales implican una compleja labor de coordinación. De acuerdo con la figura que analizamos, en siete y cuatro casos, los Consejos de la Judicatura tienen la facultad de determinar tanto el número de salas como el de juzgados, respectivamente, con lo cual parece que se reúnen condiciones favorables para que las decisiones sean producto de un cuidadoso equilibrio. Sin embargo, en el caso de los demás Consejos, la toma de estas decisiones se encuentra dividida entre el Consejo y otros organismos. Esta circunstancia obliga a la formación de importantes nexos de colaboración entre los órganos de gobierno que permitan coordinar sus decisiones. Sin embargo, la ausencia de esta comunicación puede generar importantes problemas en los Poderes Judiciales.<sup>25</sup>

La aprobación del proyecto de presupuesto del Poder Judicial es una función que exige que el órgano encargado de realizarla estudie cuidadosamente no sólo las necesidades existentes en materia presupuestal, sino que programe el crecimiento o las transformaciones que pretendan realizarse durante el ejercicio siguiente. Esta labor de prospectiva requiere que los funcionarios encargados de realizarla no sólo conozcan bien la institución judicial, sino que tengan capacidad para hacer una evaluación adecuada de lo que va a requerirse. En consecuencia, el alto grado de dificultad de esta función excluye a todo aquél que no esté dispuesto a ceder una porción considerable de su tiempo a la cuestión. La presencia de esta facultad en el catálogo de atribuciones de los Consejos permite que un órgano que no desempeña funciones jurisdiccionales asuma el peso de la labor. Esta situación se presenta en nueve Consejos de la Judicatura. No obstante, en algunos de ellos la facultad de aprobar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial no incluye al Tribunal Superior de Justicia. En estos casos, es el Pleno del propio Tribunal el que se encarga de su aprobación. La existencia de esta excepción es una fuente de posibles problemas de coordinación en una función clave para el Poder Judicial. Más adelante, en la sección D de este capítulo, se analizará la forma en la que los Poderes Judiciales asumen las tareas relacionadas con la elaboración de sus presupuestos.

La figura III.25.a. contiene las facultades de los Consejos de la Judicatura en materia de administración. Por esto, nos referimos a las facultades que directa o indirectamente se refieren al control de recursos humanos, inmobiliarios, materiales o económicos del Poder Judicial. En primer lugar, destaca la atribución para fijar el calendario de labores del Poder Judicial, la cual existe en cuatro entidades. Se trata de un intento por racionalizar una actividad que se ha regido por la costumbre. Es una función que puede coadyuvar a una mejor planeación del periodo de labores de los Poderes Judiciales.

---

<sup>25</sup> En la sección III.C.2. se hace referencia a estas relaciones.

FIGURA III.25.a. FACULTADES DE LOS CONSEJOS EN MATERIA DE OPERATIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN. ADMINISTRACIÓN (1 DE 4)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Calendario de labores</i>	<i>Ejercer presupuesto</i>	<i>Administración</i>	<i>Bases para adquisición y enajenación de bienes</i>	<i>Bases para modernizar estructuras sistemas y procedimientos</i>	<i>Bienes muebles e inmuebles</i>	<i>Fondo Auxiliar</i>	<i>Bienes asegurados y decomisados</i>	<i>Supervisar órganos auxiliares</i>	<i>Reglamento Interior</i>	<i>Oficialía de Partes</i>	<i>Informática y estadística</i>	<i>Compilación de tesis</i>
Aguascalientes	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Baja California	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Coahuila	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No
Distrito Federal	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No
Durango	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	No	Sí, salvo STJ, T. Administrativo y T. Electoral	No	Sí	Sí	Sí, salvo STJ, T. Administrativo y T. Electoral	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
México	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No
Morelos	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No
Nayarit	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Nuevo León	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Querétaro	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Sonora	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
Veracruz	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No
<i>Totales positivos</i>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>2</b>

En nueve entidades, los Consejos están facultados para ejercer el presupuesto del Poder Judicial, lo que los hace ser encargados de controlar directamente el ejercicio del gasto. De esta manera, la responsabilidad sobre el manejo de fondos del Poder Judicial descansa en un cuerpo colegiado cuya integración, al menos en su diseño original, se compone de personas provenientes de otros poderes públicos, como un intento por garantizar un ejercicio saludable del gasto. Ni todos los Consejos se han integrado de esta manera, ni aun aquéllos que lo han hecho han garantizado un mejor manejo de sus recursos. El propio diseño original, materializado en el Consejo de la Judicatura Federal, ha presentado problemas de control en el ejercicio del presupuesto. Normalmente, el ejercicio de esta facultad se realiza a través de la tesorería, como órgano dependiente del Consejo de la Judicatura.

Como ya se mencionó, los Consejos fueron pensados como órganos que, de manera predominante, se encargarían de la delicada función de administrar los recursos materiales y humanos del Poder Judicial. En ese sentido, sorprende el hecho que sólo tres Consejos cuenten con dicha función, lo que revela que éstos no han sido utilizados siguiendo la idea que los concibió originalmente. Esto no necesariamente apunta a un hecho negativo, ya que muestra la tendencia de cómo las entidades federativas reaccionan de muy diversa forma frente a los planteamientos o propuestas del centro. En el caso de los Consejos de la Judicatura, los Poderes Judiciales realizaron una gran variedad de modificaciones al diseño del centro, con buenos y malos resultados. Entre los buenos, existen Consejos que realmente constituyen auténticos órganos de control administrativo y hasta disciplinario, o bien eficaces órganos auxiliares en algunas tareas específicas; mientras que en algunas entidades son simples añadidos a una estructura burocrática. El análisis detallado y por casos de las figuras que aquí se presentan permite descubrir estas variaciones.

Siete Consejos de la Judicatura tienen la labor de emitir las bases normativas para la adquisición y enajenación de bienes. Ésta es una atribución muy importante, ya que se trata de un control fundamental, para evitar el dispendio de recursos de manera arbitraria o incluso prácticas corruptas. A través de esta normatividad, se establecen parámetros neutrales o, por lo menos, ciertos sobre los requisitos que deben cumplir aquéllos que pretenden proveer algún bien o servicio al Poder Judicial.

De manera similar a la facultad mencionada, existen tres Consejos que tienen a su cargo emitir las bases normativas para la modernización de sus estructuras, sistemas y procedimientos. Se trata de una atribución muy importante, ya que, a través de ésta, se le otorga a los Consejos la dirección de todo el proceso modernizador del Poder Judicial. Esta atribución por sí sola convierte a estos órganos en unidades de la más alta importancia en el proceso decisorio y estratégico del Poder Judicial.

Seis Consejos de la Judicatura tienen la atribución para administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial. Esta facultad plantea un control operativo que, en realidad, queda comúnmente subordinado a las decisiones políticas de mayor peso.

En cuatro casos, los Consejos de la Judicatura se encargan de operar el Fondo Auxiliar para la Administración de la Justicia. Estos fondos, como se trata en el rubro sobre el presupuesto (en este mismo apartado, III.E.2.), constituyen hoy en día, en diferente magnitud e importancia, recursos adicionales para el mejoramiento de las instalaciones, el equipo y la formación del personal del Poder Judicial. Otorgar esta facultad a los Consejos de la Judicatura equivale a dar el control de recursos que llegan a ser de importancia para los procesos de cambio de la institución.

El control sobre el destino y utilización de los bienes asegurados y decomisados a través de procedimientos penales se encuentra en tres Consejos de la Judicatura. Se trata de una función que va más allá del resguardo de estos bienes, ya que en ocasiones éstos son empleados para coadyuvar en las tareas administrativas (por ejemplo, hay casos de uso de vehículos decomisados para fines oficiales).

Cuatro Consejos de la Judicatura cuentan con la importante tarea de supervisar el desempeño de los órganos auxiliares, entendiendo por éstos los órganos administrativos que coadyuvan al cumplimiento de las tareas jurisdiccionales. Esta atribución, como sucede con las de administración, da un amplio margen de autoridad a estos órganos, ya que se convierten en órganos superiores de control y descargan a los funcionarios jurisdiccionales del cumplimiento de esta labor.

En nueve casos, los Consejos de la Judicatura tienen a su cargo expedir los reglamentos internos, conforme puede verse en la figura III.25.a. Sin embargo, es necesario aclarar cuáles son los alcances de este tipo de disposiciones, ya que podríamos recordar que veintiséis Plenos de los Tribunales también cuentan en teoría con esta atribución, lo que arroja un resultado incomprensible. Lo que sucede es que, en algunas ocasiones, las Leyes Orgánicas especifican distintos tipos de reglamentos internos y no sólo uno de tipo general. En esos casos, existen por lo general regla-

mentos administrativos, disciplinarios, de carrera judicial o de escalafón, por mencionar algunos. Son precisamente éstos los que se encuentran a cargo de los Consejos de la Judicatura, por lo que queda la reglamentación general en manos del Pleno del Tribunal.

La facultad para supervisar el trabajo de la Oficialía de Partes consiste en planear y coordinar las tareas de recepción y turno de los diferentes asuntos que se reciben en el Poder Judicial. Ésta es una tarea clave, puesto que involucra el contar con una mecanismo imparcial para asignar los asuntos a las diferentes unidades jurisdiccionales, lo que coadyuva al principio de la independencia judicial y a la no intromisión de criterios ajenos a los técnicos. Es evidente que, además, una Oficialía de Partes requiere una buena organización para llevar una oportuna distribución de la documentación que recibe, y una administración y seguimiento adecuados de los turnos que efectúa. Son sólo tres los Consejos que llevan a cabo esta supervisión de las Oficialías de Partes, pero esto se debe a que todavía en algunos casos los Poderes Judiciales no cuentan con Oficialías de Partes comunes en cada demarcación o distrito donde existen dos o más unidades jurisdiccionales.

Supervisar las oficinas que tienen a su cargo la información y estadística judicial es un aspecto básico para el desempeño de la tarea de control de productividad de las unidades jurisdiccionales. Son siete los Consejos de la Judicatura que cuentan con esta facultad, que se convierte en un importante mecanismo de control, sobre todo, en los casos en que los Consejos están integrados por personas ajenas al Poder Judicial.

Finalmente, son dos los Consejos de la Judicatura que tienen a su cargo la compilación de tesis relevantes emitidas por el Poder Judicial. Ésta es una función estrechamente vinculada con las actividades jurisdiccionales del Poder Judicial, que implica el manejo de cuestiones técnico-jurídicas, y que aspira a tener un función de control jurisdiccional sobre los modos adoptados por todo el Poder Judicial para interpretar la aplicación de leyes en casos concretos.

La figura III.25.b. contiene las facultades en materia de operatividad y administración pero, específicamente, tratándose de capacitación y nombramientos.

FIGURA III.25.b. FACULTADES DE LOS CONSEJOS EN MATERIA DE OPERATIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN. CAPACITACIÓN Y NOMBRAMIENTOS (2 DE 4)

Entidad federativa	Estímulos y recompensas	Carrera judicial	Convocatorias a concurso de oposición	Exámenes de oposición	Programas de capacitación	Nombramientos							Ratificación de jueces
						Consejeros del PJ	Jueces	Secretario general de Acuerdos	Secretarios de salas y juzgados	Nombrar actuarios	Personal administrativo	Titulares de órganos auxiliares	
Aguascalientes	No	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Baja California	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Coahuila	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No
Distrito Federal	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Durango	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Jalisco	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí

Entidad federativa	Nombramientos												
	Estímulos y recompensas	Carrera judicial	Convocatorias a concurso de oposición	Exámenes de oposición	Programas de capacitación	Consejeros del PJ	Jueces	Secretario general de Acuerdos	Secretarios de salas y juzgados	Nombrar actuarios	Personal administrativo	Titulares de órganos auxiliares	Ratificación de jueces
México	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Morelos	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí, excepto los del TSJ	No	No
Nayarit	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Nuevo León	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No
Querétaro	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Sinaloa	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Sonora	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí
Veracruz	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Totales positivos</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>5</b>

En siete casos, los Consejos de la Judicatura otorgan estímulos y recompensas al personal del Poder Judicial. Esta facultad administrativa es de importancia para el control sobre el personal que labora en toda organización.

Dentro del tema amplio de “carrera judicial”, existen varias facultades. En algunos Consejos, éstas se encuentran agrupadas en la atribución genérica de establecer y coordinar la carrera judicial, mientras que en otros se ha optado por separar en varias atribuciones las actividades relacionadas con la regulación de la carrera judicial. Las razones para adoptar este último modelo pueden explicarse atendiendo al diseño que se ha optado por dar a los Consejos y, en general, a los órganos de gobierno de los Poderes Judiciales. De esta manera, en ocasiones puede estimarse necesario que el Pleno y el Consejo se repartan las responsabilidades relativas a la formación y selección de sus cuadros profesionales. Como puede deducirse, existe un apartado específico que aborda el tema de la carrera judicial en el capítulo V. Son seis los Consejos que cuentan con esta atribución de manera genérica; tres, los que cuentan con la facultad para expedir las convocatorias a los concursos de oposición; cinco, los que aplican los exámenes mismos, y nueve, los Consejos que cuentan con la atribución para organizar los programas de capacitación que se dirigen a objetivos directamente relacionados con la aplicación de exámenes, como cursos de preparación, o bien son mecanismos independientes de educación continua para el personal.

Las facultades para hacer nombramientos se descomponen en varios rubros. En primer lugar, existe en un estado la facultad para hacer el nombramiento de los consejeros provenientes del propio Poder Judicial. Como se ve, es una atribución atípica, ya que es el propio órgano el que escoge a sus integrantes. Esto puede ocasionar problemas en la dinámica de trabajo del propio órgano. Son doce los casos en que los Consejos nombran jueces. Esto, como se ve, es de importancia para el rol de los Consejos; particularmente, en lo relativo a la carrera judicial, ya que es el órgano “autónomo” el que se encarga de nombrar a los funcionarios judiciales y no las propias instancias jurisdiccionales. Lo mismo puede decirse en el caso de la ratificación de jueces, ya que, aunque sólo existen cinco casos, esto fortalece sin duda la carrera judicial en funcionarios que ya han sido nombrados y han mostrado su aptitud para el ejercicio de la función judicial. En cinco casos, los Consejos se encargan de designar al

secretario general de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia. Este funcionario ocupa una posición clave para las actividades del Pleno del Tribunal, por lo que el control del Consejo en su nombramiento implica una sobreposición de su autoridad sobre asuntos del Pleno. Tratándose de secretarios de salas y juzgados, los ocho casos existentes vuelven a presentar un tema relacionado con la organización y desarrollo de la carrera judicial, por lo que no aparece como una cuestión de control intraorgánico. Lo mismo ocurre con los ocho casos en que los Consejos de la Judicatura tienen a su cargo el nombrar a los actuarios.

Los nombramientos de personal administrativo y de los titulares de los órganos auxiliares son atribuciones que vuelven a colocar al Consejo como el órgano encargado de la cuestión administrativa del Poder Judicial, con el fin de dar estas funciones a organismos especializados distintos a los que tienen a su cargo la tarea de administrar justicia.

La figura III.25.c. presenta las facultades de los Consejos en materia de operatividad y de administración; en particular, sobre ausencias y remociones.

Por lo que toca a las facultades de remoción, en diez casos, los Consejos de la Judicatura tienen la atribución para remover a los jueces. Como sucede con los nombramientos de estos funcionarios, se trata de una importante función de control disciplinario sobre la posible comisión de actos que atentan contra la función jurisdiccional, a través de la cual un órgano de autoridad sanciona a las unidades jerárquicamente inferiores o incluso las remueve, por no cumplir de manera adecuada con su labor. Pero también se trata del otro aspecto de la atribución para nombrar de acuerdo a una carrera judicial, a través de la cual se purga de los elementos que no cumplen con los requisitos necesarios para consolidarla. De igual manera sucede con la facultad para remover magistrados; sólo que, en esta ocasión, adquiere una dimensión aún mayor de autoridad el órgano que ejerce esta función, ya que se trata de la posibilidad de remover a los juzgadores de mayor jerarquía dentro de toda la estructura jurisdiccional. Así, podemos ver una importante disminución en relación a los jueces, ya que sólo seis Consejos de la Judicatura cuentan con esta atribución. En el caso de secretarios de juzgados y secretarios de salas, son siete los Consejos de la Judicatura que cuentan con la facultad para llevar a cabo su remoción. Este número es indicativo de la pugna que ha existido entre los Plenos de los Tribunales y los Consejos para ser los órganos encargados de la administración de la institución, ya que las facultades para remover a este tipo de funcionarios, aun sin ser la más llamativa, es fundamental, por dirigirse a los funcionarios sobre los que recae la parte operativo-técnica más relevante. Tratándose del personal administrativo, cuatro Consejos cuentan con la facultad para remover a los titulares de los órganos auxiliares, y cinco, para remover al personal administrativo en general.

FIGURA III.25.c. FACULTADES DE LOS CONSEJOS EN MATERIA DE OPERATIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN. AUSENCIAS Y REMOCIONES (3 DE 4)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Remoción de jueces</i>	<i>Remoción de magistrados</i>	<i>Remoción de secretarios de juzgados y salas</i>	<i>Remoción de titulares de órganos auxiliares</i>	<i>Remoción de personal administrativo</i>	<i>Suspensión a jueces por causas penales</i>	<i>Suspensión a magistrados por causas penales</i>	<i>Suspensión a titulares de órganos auxiliares</i>
Aguascalientes	No	No	No	No	No	No	No	No
Baja California	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Coahuila	No	No	No	No	No	No	No	No



<i>Entidad federativa</i>	<i>Remoción de jueces</i>	<i>Remoción de magistrados</i>	<i>Remoción de secretarios de juzgados y salas</i>	<i>Remoción de titulares de órganos auxiliares</i>	<i>Remoción de personal administrativo</i>	<i>Suspensión a jueces por causas penales</i>	<i>Suspensión a magistrados por causas penales</i>	<i>Suspensión a titulares de órganos auxiliares</i>
Distrito Federal	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No
Durango	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Guanajuato	No	No	No	No	No	Sí	No	No
Jalisco	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
México	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Morelos	No	No	No	No	Sí, excepto los del TSJ	No	No	No
Nayarit	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	No	No	No	No	No	No	No	No
Querétaro	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	No	No	No	No	No	No	No	No
Sonora	No	No	No	No	No	No	No	No
Veracruz	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
<i>Totales positivos</i>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

La suspensión consiste en la inhabilitación temporal de funcionarios por motivos disciplinarios, que pueden ir de causas administrativas a causas penales. Tratándose de causas penales, son seis los Consejos que pueden suspender a jueces, y cuatro de estos mismos, además, pueden suspender a los magistrados del Tribunal. De manera genérica, existe la facultad para suspender a titulares de órganos auxiliares de la administración de justicia en cinco Consejos de la Judicatura.

La última figura de esta serie, la III.25.d., contiene también facultades en materia de administración y operatividad, pero dirigida particularmente a las relaciones con el personal del Tribunal.

FIGURA III.25.d. FACULTADES DE LOS CONSEJOS EN MATERIA DE OPERATIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN. RELACIONES CON PERSONAL (4 DE 4)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Correcciones disciplinarias funcionarios</i>	<i>Correcciones disciplinarias litigantes</i>	<i>Quejas administrativas</i>	<i>Visitas</i>	<i>Investigar conducta de juzgadores</i>	<i>Registro de situación patrimonial servidores judiciales</i>	<i>Licencias a magistrados</i>	<i>Licencias a jueces</i>	<i>Licencias a secretarios de juzgados y salas</i>	<i>Lista de peritos</i>	<i>Suplencia de jueces</i>
Aguascalientes	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Coahuila	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

<i>Entidad federativa</i>	<i>Correcciones disciplinarias funcionarios</i>	<i>Correcciones disciplinarias litigantes</i>	<i>Quejas administrativas</i>	<i>Visitas</i>	<i>Investigar conducta de juzgadores</i>	<i>Registro de situación patrimonial servidores judiciales</i>	<i>Licencias a magistrados</i>	<i>Licencias a jueces</i>	<i>Licencias a secretarios de juzgados y salas</i>	<i>Lista de peritos</i>	<i>Suplencia de jueces</i>
Distrito Federal	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Durango	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	No	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Jalisco	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
México	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Morelos	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí, excepto del TSJ	No	No
Nayarit	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Nuevo León	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Querétaro	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Sonora	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Veracruz	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
<i>Totales positivos</i>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

Las primeras de estas facultades se dirigen a las correcciones disciplinarias que pueden imponer las autoridades judiciales, ya sea a los funcionarios que cometen alguna falta o dejan de llevar a cabo sus obligaciones, o bien a los litigantes o partes en un proceso, por caer en las causas que la propia ley marca como incorrectas dentro de un proceso. Estas últimas son de gran importancia, pues, de manera general, las leyes procesales en México permiten que las partes puedan dejar un proceso jurisdiccional en suspenso al no activar los mecanismos adecuados, lo que se conoce como “inactividad” procesal, con el fin de que éstos se alarguen. De esta manera, las partes pueden constituir claros obstáculos al correcto desenvolvimiento de los procesos jurisdiccionales. Específicamente, son siete los Consejos que cuentan con la facultad para imponer correcciones disciplinarias a funcionarios, claro control jerárquico organizativo, y cuatro, los que van más allá, y pueden imponer correcciones disciplinarias a los litigantes, si su conducta se encuadra en las causales de la propia ley.

Las correcciones disciplinarias están vinculadas con la facultad para recibir las quejas administrativas por mal funcionamiento de algún área de la institución. Se trata, quizá, de la atribución básica para el control disciplinario del Poder Judicial y, sobre todo, un área crucial para incrementar la transparencia y responsabilidad frente a la ciudadanía en un intento por presentar la administración de justicia como un servicio del estado que no sólo es independiente e imparcial, sino también transparente y responsable de sus actos. Se trata, en suma, de una cuestión fundamental para legitimar el trabajo de la institución frente a la comunidad. De los Consejos de la Judicatura que llegan a contar con esta facultad, siete, puede decirse que tienen entonces un papel fundamental para cumplir con esta función legitimadora de toda la organización judicial. Para lograrla, esta atribución para recibir quejas debe estar vinculada con la atribución para imponer sanciones, situación que no en todos los casos se logra, ya que en ciertos casos los Consejos reciben las quejas, pero otro órgano es el encargado de imponer la sanción, lo que constituye un claro problema de eficiencia operativa.

Otra facultad relacionada con la facultad para recibir quejas es necesariamente aquella a través de la cual el órgano, antes de imponer sanción, investigará y corroborará si efectivamente ha existido alguna deficiencia o falta en la administración de justicia de alguna unidad jurisdiccional. Para ello, existe la facultad para llevar a cabo visitas a las distintas unidades y poder investigar todo lo relacionado con alguna queja presentada, o bien simplemente como un mecanismo de supervisión y control de todo el Poder Judicial. En este caso, son seis los Consejos que cuentan con la facultad para llevar a cabo las visitas. Ésta puede ser llevada a cabo directamente por los consejeros o bien por funcionarios que existen para ello, de acuerdo a la estructura de un órgano auxiliar específico. Sobresale que no todos los Consejos que tienen esta atribución cuentan con aquella para recibir quejas o incluso con la facultad para imponer sanciones. En esos casos, otra vez, estamos en presencia de Poderes Judiciales que han distribuido las facultades de sus órganos de distintas maneras, al establecer múltiples controles intraorgánicos que pueden funcionar bien o, por el contrario, resultar muy ineficientes. Esto es tratado de manera puntual en los rubros específicos el apartado siguiente sobre controles y relaciones entre los órganos del Poder Judicial. Cabe añadir que algunos Consejos cuentan con la atribución específica para investigar la conducta de juzgadores, lo que puede estar comprendido o no dentro del concepto genérico de visitas a las unidades jurisdiccionales. Son tres los casos donde se presenta esta última situación.

Como facultad un tanto atípica, tres Consejos cuentan con la atribución para llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores de la institución. Esto es un control adicional que se intenta para evitar casos de corrupción, por lo que se lleva un control detallado de los ingresos de los juzgadores.

Existe un grupo de facultades a través de las cuales los Consejos pueden otorgar distintos tipos de licencias a los funcionarios jurisdiccionales. Estas licencias son permisos que otorga el órgano que cuenta con la autoridad, no siempre el superior jerárquico, y que tiene la responsabili-

dad de supervisar y planear la operatividad de la organización, ya que, al otorgar un permiso temporal, se requiere saber cómo se cubre la ausencia del servidor de que se trate. Son siete los Consejos autorizados por la ley para conceder este tipo de licencias a magistrados. En este caso, pueden ser licencias de muy variada naturaleza, para faltar por cuestiones personales o para dedicarse a actividades distintas. Normalmente hay términos claros para dar estas licencias, y cuando son mayores es común ver que intervengan otros órganos, no necesariamente del Poder Judicial, sino incluso el Legislativo o el Ejecutivo estatal. En diez casos, los Consejos pueden otorgar licencias a jueces, y en siete, a los secretarios de juzgados y salas. Por regla general, aquí no se da la intervención de otros órganos distintos al Poder Judicial.

Son seis los Consejos de la Judicatura que se ocupan de elaborar y poner a disposición de los juzgadores y al público en general listados de peritos en diversas materias, a efecto de que éstos puedan ser considerados para dictámenes expertos, que pueden ser requeridos como asistencia técnica o pruebas en los procesos. Se trata de algo sencillo pero de gran trascendencia, puesto que implica el designar a “notables” o “expertos” de manera oficial y supuestamente imparcial, lo que da certidumbre sobre la forma de utilizar los peritajes. Los mecanismos para integrar estas listas son muy variadas, y podría intentarse un esfuerzo de sistematización de criterios para elaborar estos padrones, puesto que la problemática es común en todas las entidades.

Finalmente, hay dos casos donde los Consejos cuentan con la facultad para suplir a los jueces faltantes. Esta suplencia es siempre temporal, puesto que, de lo contrario, se trata de nombramiento de jueces. Como puede verse, esta suplencia va íntimamente ligada a la facultad para otorgar licencias a los jueces. Se trata de pocos casos, puesto que, en la mayoría de los Poderes Judiciales, la situación se resuelve por mandato expreso de la legislación procesal, que dispone que el secretario del juzgado ocupará el sitio del juez en los casos de faltas temporales.

Como conclusión de las facultades relativas a la estructura y organización, es posible advertir que los Consejos de la Judicatura tienen muy poca intervención y, por consiguiente, influencia en las decisiones de planeación estratégica de la administración de justicia, en lo que toca a adscribir juzgadores, determinar su número y competencia y, en fin, lo que significa diseñar la forma de toda la institución. La figura III.24. mostró que, sólo en lo relativo a la adscripción de jueces (diez casos) y a la aprobación del presupuesto (nueve casos), los Consejos tienen una intervención relativamente significativa. Relativa, pues no podemos olvidar que los Consejos existen en sólo quince entidades.

Lo que llama la atención es que los Consejos de la Judicatura en el país tampoco han cumplido la labor de entidades encargadas de la administración del Poder Judicial, objetivo que supuestamente animó a su establecimiento. Esto queda demostrado con las facultades propiamente administrativas de la figura III.25.a.

Donde los Consejos llegan a tener una mayor intervención relativa es tratándose de los programas de capacitación (nueve) y, sobre todo, en el nombramiento de jueces (doce) y secretarios (ocho), de los titulares de órganos administrativos (ocho), así como en la remisión de todos estos funcionarios, tal y como puede apreciarse en las figuras III.25.b. y III.25.c. Sin embargo, los números indican que ésta es el área de mayor incidencia, pero aislada de otras funciones o facultades que pudieran convertir a los Consejos en auténticos órganos de gobierno del Poder Judicial.

Esto nos habla de la enorme fuerza de la idiosincrasia estatal para acoplar o adecuar a las instituciones existentes en otros lados, de acuerdo a las propias necesidades o a los propios intereses. Es paradójico que un órgano, diseñado originalmente como de supervisión administrativo, exista en la mayoría de las entidades sin contar con esas facultades. Como ya se mencionó, y se profundizará en el apartado siguiente sobre relaciones entre los órganos, lo que explica esta situación es una pugna, más o menos importante, entre el papel de estos Consejos y la autoridad de los Plenos, que se niegan a dejarla y que, en algunos casos, no existen razones de peso para que lo haga. Es decir, muchas entidades no tienen necesidad, por el tamaño o complejidad de los asuntos, de se-

parar las funciones administrativas del Pleno de sus otras actividades. Los Consejos han incluso aparecido como una amenaza de excesiva burocratización judicial o aun como una amenaza a la independencia, si estos Consejos cuentan con miembros de los otros poderes que intentan adoptar facultades relevantes del Poder Judicial. La respuesta de muchas entidades ha sido en un sentido más sencillo para el tipo de problemática a que se enfrentan. Cuando ha sido necesario, algunos Plenos o Presidencias han preferido optar por la creación de órganos auxiliares especializados en los que delegan estas funciones

Por estas razones podríamos decir que hay Consejos de la Judicatura fuertes, aunque son una clara minoría, y Consejos débiles, en dos sentidos. En primer lugar, Consejos débiles, por encontrarse en clara subordinación jerárquica y funcional al Pleno, y un segundo tipo de debilidad, por la integración y las funciones que la propia ley les ha asignado, creando órganos de muy limitada capacidad operativa.

## *2. Las relaciones entre los órganos*

Como se mencionó, las transformaciones experimentadas en los Poderes Judiciales no sólo se han manifestado en los órganos de gobierno directamente, es decir, en las facultades que tienen, sino en las relaciones que guardan entre sí, y con las unidades jurisdiccionales. Se han creado nuevos vínculos y modificado los existentes. Estos vínculos buscan hacer realidad los objetivos de eficiencia, independencia y, en algunos casos, de acceso a la justicia contenidos en los procesos de transformación. Para llevarlos a cabo se ha requerido, en ocasiones, la creación de órganos auxiliares dependientes de los órganos de gobierno, sean Presidencias, Plenos o Consejos.

Los cambios no son sólo resultado de la creación de nuevos órganos o de la transferencia de atribuciones a unidades especializadas; también son producto de la aprobación de nuevas disposiciones que regulan el ejercicio de sus atribuciones en un marco orgánico mucho más complejo. En suma, la creación de nuevas funciones y de nuevos órganos ha repercutido, consecuentemente, en las relaciones entre los órganos de gobierno (relaciones horizontales), así como en las relaciones que éstos tienen con las unidades jerárquicamente inferiores, administrativas y jurisdiccionales (relaciones verticales).

Los efectos que tienen las nuevas relaciones dentro de los órganos que constituyen los Poderes Judiciales son de muy variada naturaleza y forma. Todavía es prematuro hacer una evaluación completa de las relaciones resultantes. No obstante, la información obtenida permite construir un análisis preliminar sobre la transformación de las relaciones existentes entre los distintos niveles y órganos de las instituciones judiciales. Los aspectos más visibles del proceso pueden observarse al estudiar los efectos de la recomposición de las atribuciones de los órganos de gobierno, por los roles que asumen estos órganos, así como por la tendencia creciente a adoptar controles orgánicos de diversa naturaleza, en pos de los principios de eficiencia e independencia. En algunos casos, el Pleno ha quedado al margen de la toma de decisiones que tradicionalmente le correspondían. En ese sentido, los magistrados suelen ser particularmente críticos con la situación existente, y consideran necesario recuperar algunas funciones o reclaman la posibilidad de controlar los actos de otros órganos. Asimismo, la presencia de actores provenientes de medios ajenos al Poder Judicial, como es el caso de miembros del Consejo de la Judicatura designados por otros Poderes, ha generado importantes tensiones en algunas instituciones judiciales. Tratándose del establecimiento de controles, éstos se han presentado, por ejemplo, en las oficinas de visitadores, que tienen a su cargo la revisión de las unidades jurisdiccionales de manera sistemática o cuando existe alguna queja en particular. Otro ejemplo de control, aun cuando de diversa naturaleza, es el establecimiento de contralorías internas, que se ocupan de fiscalizar el gasto y el uso de recursos.

En esta sección, se analizan, en primer término, las funciones de control especializadas que desarrollan o que supervisan los órganos de gobierno. Posteriormente, se examinan las relaciones de los órganos de gobierno entre sí. Finalmente, se abordan los vínculos existentes entre estos órganos de gobierno, y las unidades jurisdiccionales y administrativas subordinadas a ellos.

#### a. *Controles administrativos, disciplinarios y de productividad*

La fiscalización de las actividades jurisdiccionales es una función necesaria para que los Poderes Judiciales desempeñen su labor, ya que ayudan a las propias instituciones a conocer con detalle su desempeño, y poder corregir las deficiencias que eventualmente se presentan. Estos controles de las actividades jurisdiccionales se vuelven especialmente importantes a partir de los criterios que guían los procesos de modernización o cambio judicial, ya que los controles no sólo logran una mayor eficiencia en el trabajo, es decir, más y mejores resultados al menor costo posible, sino que, además, logra hacerse transparente el actuar de estas instituciones frente a la sociedad, respetando el principio de publicidad en un Estado democrático, bajo el cual las actividades provenientes de los poderes públicos deben ser dados a conocer. En otras palabras: se busca, a través de los controles, mejorar el desempeño de las unidades jurisdiccionales con parámetros cuantitativos, pero también con parámetros cualitativos.

A través de estos controles se ha transformado la naturaleza misma de los Poderes Judiciales y, específicamente, el papel político que estas instituciones habían tenido durante años. Los controles sobre la actividad jurisdiccional cambian radicalmente el rol de instancias subordinadas, hasta cierto punto “irresponsables” frente a la opinión pública, a un papel de instituciones relativamente independientes y, en consecuencia, responsables de sus acciones. El fortalecimiento de la independencia de los Poderes Judiciales se encuentra íntimamente relacionado con la existencia de mecanismos internos que controlen sus actividades. Una buena fiscalización acarrea consigo transparencia a la función jurisdiccional, ya que los controles no son instrumentos discrecionales, sino mecanismos que son puestos a examen de la opinión pública. Esta transparencia incrementa la responsabilidad de la institución jurisdiccional como un poder público y, mediante esta responsabilidad, incrementar su independencia de decisiones frente a otros órganos públicos, ya que, si sus acciones pasan el más delicado de los exámenes, el escrutinio público, esto equivale a una corroboración frente al poder soberano, lo que hace a un lado cualquier otro tipo de evaluación por una autoridad delegada.

Cabe añadir que los controles de las funciones jurisdiccionales se da tanto por instancias o mecanismos internos como por instrumentos que introducen elementos de inspección ajenos a la institución. En ambos casos, los sistemas de fiscalización son elementos clave en las relaciones entre los órganos de gobierno y las unidades jurisdiccionales. Para evitar que los mecanismos de control vulneren la autonomía de las unidades jurisdiccionales, es necesario un diseño de estos mecanismos que permitan cumplir con la función fiscalizadora y que garanticen, simultáneamente, que una revisión de sus actividades se funde en criterios objetivos y legítimos que respeten el actuar de los juzgadores.

Tradicionalmente, las actividades de las unidades jurisdiccionales se controlaban, básicamente, mediante la elaboración de informes periódicos, que contenían descripciones básicas de las actividades desempeñadas en materia estrictamente jurisdiccional, así como de visitas esporádicas a las instalaciones de los juzgados por parte de los propios magistrados. Tantos los informes como las visitas solían cumplir con las formalidades necesarias, pero no respondían a auténticos objetivos de control. Los informes solían ir “maquillados” para cumplir con las supuestas metas fijadas, sin que existieran formas para comprobar su veracidad y, menos aún, para establecer alguna sanción. Las visitas, por su parte, además de ser anunciadas con gran

guna sanción. Las visitas, por su parte, además de ser anunciadas con gran anticipación, no involucraban auténticas investigaciones sobre lo que se había realizado en los juzgados.

A partir de la década de los noventa, se inició el establecimiento generalizado de controles especializados, destinados a la fiscalización de diversos aspectos de las labores que desempeñan los funcionarios jurisdiccionales y su personal. La tendencia seguida por los Poderes Judiciales fue el establecer mecanismos de control de tipo administrativo, disciplinario y de productividad. Aunque estos controles son ejercidos por una gran variedad de instituciones y bajo la supervisión de diferentes órganos de gobierno, estos controles buscan cumplir con los dos grandes objetivos anteriormente mencionados: mayor eficiencia en las tareas jurisdiccionales y mayor transparencia en estas mismas actividades.

En primer lugar, tratándose de los controles de tipo administrativo, éstos buscan el control y la transparencia del uso de los recursos, financieros, materiales y humanos del Poder Judicial. En cada entidad pueden apreciarse diversas formas para llevar a cabo este tipo de controles. Aun en los casos donde podría intentar utilizarse como parámetro de calificación la existencia de órganos auxiliares o de gobierno similares, en realidad las funciones que éstos cumplen varían entre sí. Por citar un ejemplo: no obstante que el Consejo de la Judicatura existe en quince entidades, no en todas ellas realizan las funciones de control administrativo plenamente, ni de la misma manera. Casi en todos los casos comparten, de diversa manera, estas funciones de control con órganos auxiliares del Pleno o de la Presidencia. Igualmente, cabe decir que las variadas denominaciones de muchas de estas oficinas muestra una gran inventiva por parte de las diversas entidades.

La gran variedad de estos órganos de control administrativo puede apreciarse en la figura III.26.

FIGURA III.26. ÓRGANOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO

Entidad federativa	Consejo	Oficialía Mayor	Contraloría	Tesorería	Oficina de Fondo Auxiliar	Unidad de Recursos Materiales	Unidad de Recursos Humanos
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Baja California	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Baja California Sur	No	Sí	No	No	Dirección de Finanzas y Fondo Auxiliar	No	Dirección
Campeche	No	Sí	Sí	No	Consejo Técnico	Sí	Sí
Chiapas	No	Sí	Sí	No	No	Departamento	Departamento
Chihuahua	No	No	Departamento de Evaluación y Control Presupuestal	No	Departamento	No	No
Coahuila	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No
Colima	No	No	No	No	No	No	No
Distrito Federal	Sí	No	Dirección General de Administración	No	No	No	No
Durango	Sí	No	No	No	Dirección	No	No
Guanajuato	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Guerrero	No	No	Dirección Administrativa	No	Consejo de Administración	No	No
Hidalgo	No	Sí	Sí	Sí	Sí, Dirección de Fondo Judicial de Desarrollo y Estímulos	Sí, Dirección de Administración	Sí, Dirección de Recursos Humanos
Jalisco	Sí	Sí	Dirección de Contraloría, Auditoría Interna y Control Patrimonial	No	No	Dirección de Administración, Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales	Dirección de Administración, Recursos Humanos, Materiales y Servicios Generales
México	Sí	Sí	Dirección de la Contraloría Interna	No	Dirección de Administración y del Fondo Auxiliar	No	No



Entidad federativa	Consejo	Oficialía Mayor	Contraloría	Tesorería	Oficina de Fondo Auxiliar	Unidad de Recursos Materiales	Unidad de Recursos Humanos
Michoacán	No	Sí	No	No	Dirección Administrativa y del Fondo Auxiliar	No	No
Morelos	Sí	No	Dirección de la Contraloría Interna	No	No	No	No
Nayarit	Sí	No	Secretaría de Administración	No	No	No	No
Nuevo León	Sí	No	Órgano de Administración	Sí	No	No	No
Oaxaca	No	No	Sí	No	Dirección de Finanzas	Dirección de Administración	Dirección de Administración
Puebla	No	Sí	No	No	No	No	No
Querétaro	Sí	Sí	Sí	No	Dirección de Contabilidad y Finanzas	No	No
Quintana Roo	No	Sí	Sí	Dirección de Recursos Financieros	Dirección	Dirección de Servicios Generales	Dirección de Recursos Humanos
San Luis Potosí	No	Sí	Sí	No	Comisión de Presupuesto y Administración	No	No
Sinaloa	Sí	No	No	No	No	No	No
Sonora	Sí	Sí	Sí	No	No	Dirección de Recursos Humanos y Materiales	Dirección de Recursos Humanos y Materiales
Tabasco	No	Sí	No	Sí	No	No	No
Tamaulipas	No	No	Sí	No	Dirección de Administración	No	No
Tlaxcala	No	Sí	Sí	Sí	No	Departamento	Departamento
Veracruz	Sí	No	Sí	No	No	Dirección de Administración y de Personal	Dirección de Administración y de Personal
Yucatán	No	No	Unidad de Administración del Presupuesto	No	Unidad de Administración del Presupuesto	No	No
Zacatecas	No	Sí	No	No	No	No	No
<i>Totales positivos</i>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>10</b>

Por lo que toca a las funciones de control sobre recursos financieros, suelen existir las oficinas de Oficialía Mayor, que se encargan de administrar estos recursos. Para su control existen, en ocasiones, contralorías internas u órganos similares, o incluso algunos estados contratan a auditores externos. Los Consejos de la Judicatura, en ocasiones, cuando tienen funciones administrativas, intervienen en el diseño de políticas de gasto y asignación de recursos. Asimismo, algunas entidades llegan a tener oficinas especializadas para el manejo de los recursos generados por la propia institución; básicamente, los que atañen a los Fondos Auxiliares para la Administración de Justicia (*vid.* apartado III.E.2.).

La supervisión de los recursos materiales también llega a ser una función de la Oficialía Mayor, que puede contar con un órgano auxiliar para este fin. Esta función implica la supervisión de los bienes inmuebles, así como de los bienes muebles; particularmente, material de oficina y equipo. En este segundo caso, varias entidades federativas han mostrado esfuerzos en la organización de sus sistemas de almacenamiento. A través de estos almacenes o bodegas, logra imprimirse una mayor racionalidad en el uso de materiales de oficina, por lo que se evita el desperdicio o el uso ineficiente de material.

Los recursos humanos del Poder Judicial quedan bajo la supervisión de oficinas especializadas, que se encuadran dentro del órgano que cuenta con la administración de recursos financieros, ya que es ahí donde se lleva la contabilidad de lo que implica para el presupuesto la contratación de nuevas plazas en los distintos niveles y adscripciones. Esta oficina llega a tener gran importancia en estas instituciones, que suelen estar bajo la presión de sobrecargas de trabajo y de demandas constantes por más unidades jurisdiccionales. En otras palabras, toda unidad jurisdiccional aspira a tener mayor personal para sacar adelante el trabajo y, dentro de una perspectiva general, todo Poder Judicial suele aspirar a contar con más unidades jurisdiccionales.

Por lo que toca a los controles de tipo disciplinario, se trata de mecanismos que pretenden garantizar la probidad de los funcionarios judiciales, y su correcto desempeño en la que pudiera ser denominada la formación de una ética jurisdiccional. Entre los mecanismos diseñados para llevar a cabo este tipo de controles, se encuentra la realización de visitas a las unidades jurisdiccionales y la sustanciación de un procedimiento de quejas en contra de actos de los funcionarios jurisdiccionales. Las visitas a las unidades jurisdiccionales pueden ser de oficio, calendarizadas de manera predeterminedada, o bien conforme a cierto sistema que prevea la sorpresa de estas visitas; también pueden responder a la presentación de una queja. Las visitas pueden ser hechas por magistrados del Tribunal, por magistrados suplentes o supernumerarios, o bien por oficinas especializadas diseñadas para ese fin.

La presentación de una queja representa el inicio de un procedimiento destinado a revisar la conducta del funcionario objeto de la queja. En algunas instituciones judiciales, la primera etapa del proceso se caracteriza por su informalidad. En ella, el personal encargado de revisar la queja hace una evaluación inicial del contenido de la misma y decide su relevancia. Solamente después de esta primera revisión, se decide iniciar formalmente un procedimiento disciplinario. Por lo general, la instrucción del procedimiento está a cargo de una unidad especializada, que depende de la Presidencia del Tribunal, del Consejo o del Pleno del Tribunal, según sea el caso. Cuando la responsabilidad recae sobre el Pleno del Tribunal, es el secretario general de Acuerdos del Tribunal, en su carácter de secretario del Pleno, el encargado de llevar a cabo el desahogo del trámite ante el Pleno. La reglamentación existente en esta materia no es muy amplia, y los preceptos relativos de las Leyes Orgánicas son muy escuetos. En ese sentido, se percibe que la tramitación de los procedimientos disciplinarios y la eventual imposición de sanciones al personal son actividades que, dadas las condiciones existentes en muchos Poderes Judiciales, son susceptibles de estar rodeadas de un alto contenido de subjetividad. Sin duda, la presencia de reglas claras en la tramitación de los asuntos de tipo disciplinario contribuirá en el fortalecimiento de este tipo de control. No obstante, no puede dejar mencionarse que la presencia de unidades especializadas en el control de cuestiones disciplinarias representa un avance importante en la fiscalización de las actividades jurisdiccionales, tal y como se demuestra en la figura III.27. En esa figura, es posible percatarse del tipo de unidad que interviene como mecanismo de control disciplinario.

FIGURA III.27. ÓRGANOS DE CONTROL DISCIPLINARIO

<i>Entidad federativa</i>	<i>Consejo</i>	<i>Visitaduría</i>	<i>Pleno-Secretaría de Acuerdos</i>	<i>Presidencia</i>
Aguascalientes	Sí	Magistrados visitadores	No	No
Baja California	Sí	Sí	Sí	No
Baja California Sur	No	No	No	Sí
Campeche	No	Jueces y magistrados visitadores	No	No
Chiapas	No	No	No	No
Chihuahua	No	No	Sí	Sí
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	No	Magistrados visitadores	No	No
Distrito Federal	Sí	No	No	No
Durango	Sí	Sí	No	Sí
Guanajuato	Sí	No	No	No
Guerrero	No	Magistrados visitadores	No	Sí
Hidalgo	No	Magistrados visitadores	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sí	No	No
México	Sí	No	No	No
Michoacán	No	No	No	No
Morelos	Sí	Magistrados visitadores	No	No
Nayarit	Sí	Sí	No	No
Nuevo León	Sí	Sí	No	No
Oaxaca	No	Sí	No	Sí
Puebla	No	No	No	Sí
Querétaro	Sí	No	No	Sí
Quintana Roo	No	Magistrados visitadores	No	Sí
San Luis Potosí	No	No	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	No
Tabasco	No	No	No	No
Tamaulipas	No	No	No	No
Tlaxcala	No	No	No	Sí
Veracruz	Sí	Sí	No	Sí
Yucatán	No	Magistrados visitadores	No	Sí
Zacatecas	No	Magistrados visitadores	No	No
<i>Totales positivos</i>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	<b>13</b>

Un aspecto muy novedoso dentro de los procesos de cambio que viven los Poderes Judiciales es el establecimiento de controles a la productividad. Aun cuando muchos de estos mecanismos en realidad ya existían, como es el caso de los informes mensuales elaborados por cada unidad jurisdiccional o de las visitas hechas por unidades superiores, lo que resulta novedoso es el sentido que se les da a estos mecanismos. Si bien estas prácticas obedecían a la necesidad poseer información general sobre el desempeño de la institución, no existía la necesidad de contar con información verídica y específica para saber de los distintos aspectos cuantitativos y cualitativos de este desempeño como medida de eficiencia institucional. Como ya se ha mencionado, estas prácticas eran llevadas a cabo de manera poco eficaz para cumplir con el expediente. Por ejemplo, los informes solían con cierta frecuencia reportar datos de manera muy general e, incluso, presentados de manera conveniente o las visitas eran anunciadas con mucha anticipación y llevadas a cabo con poco detalle. Lo que se buscaba era una justificación de lo que se hacía sin mayor detalle y frente a la posible crítica de los otros poderes públicos. El cambio radica en que ahora son las propias instituciones las interesadas en contar con mecanismos precisos para evaluar su des-

empeño, ya que a través de esta información pueden adoptar medidas para perfeccionarse y rendir cuentas a la opinión pública y no elaborar simples justificaciones hacia el Ejecutivo local.

Ahora bien, es importante añadir que los criterios para la elaboración de los informes y la realización de las visitas son variables. En los casos donde todavía no hay una clara conciencia de la necesidad de incrementar su desempeño, es todavía la costumbre el criterio predominante que guía estos mecanismos. La nueva tendencia apunta hacia la depuración de los instrumentos destinados a revisar la producción de las unidades jurisdiccionales, atendiendo a criterios que se ocupan del control de todas las etapas del proceso y no sólo de los resultados. De esta manera, los nuevos criterios se interesan por verificar todas las etapas del proceso, lo que genera un control integral de la actividad de las unidades jurisdiccionales y resultados que tienen más de una interpretación.

Por lo que se refiere a los informes, los mecanismos empleados para desempeñar esta tarea parten del clásico informe mensual, rendido por el titular de cada unidad jurisdiccional, hasta el empleo de sofisticados programas de cómputo, que permiten conocer las etapas de cada procedimiento. Los formatos empleados para el llenado de los informes se han modificado, lo que permite que cada documento refleje más información y una mejor presentación de la misma. En algunos casos, también se exige que la información vaya acompañada de documentos que acrediten su veracidad. Un ejemplo de ello es la obligación de presentar una copia de cada sentencia que se dicte. La idea es evitar que las unidades rindan informes que no se ajustan a la realidad o que presenten cifras “maquilladas”. Los controles de tipo informático permiten automatizar el flujo de la información, actualizar constantemente los datos sobre cantidad y tipo de asuntos, así como de los problemas que se presentan. Es importante mencionar que no todos los Tribunales cuentan con este tipo de herramientas, y que incluso donde existen éstos también han acarreado nuevos problemas. En ocasiones, la información tampoco refleja la realidad. Esto es un buen indicador para medir el grado de dificultad que implica el manejo de mecanismos automatizados de control.

Otro de los medios importantes para controlar la productividad de las unidades jurisdiccionales que ha cambiado su sentido son las visitas que elaboran las unidades jurisdiccionales superiores hacia las inferiores. Estas visitas, como ya se mencionó, pueden ser utilizadas como mecanismos de investigación sobre alguna anomalía disciplinaria, o bien para detectar alguna anomalía que tiene que ver con la productividad, es decir, algún obstáculo que existe y que perjudica a la institución. Los cambios en esta materia se presentan fundamentalmente en el hecho de que, en muchos casos, los magistrados han dejado de ser los funcionarios encargados de realizar la visita o, por lo menos, ya no la hacen únicamente ellos. Los Poderes Judiciales han creado equipos especializados en visitar unidades jurisdiccionales, tal y como se mostró en la figura III.27. En algunos casos, la dirección de la visita corresponde a un consejero de la Judicatura. De esta manera, la visita se ha transformado en una verdadera auditoría del funcionamiento de las unidades jurisdiccionales, desarrollada por un equipo especializado y que pertenece a la propia institución. En ocasiones, las visitas también se emplean para revisar cuestiones relacionadas con la administración y la disciplina del personal. Para ello, los visitantes cuentan con lineamientos generales que han sido elaborados previamente por las áreas especializadas de los Poderes Judiciales. En la figura III.28. se establecen los órganos que tienen a su cargo el evaluar la información relativa al desempeño de las unidades jurisdiccionales proveniente básicamente de los informes. No son, necesariamente, las entidades que acuden directamente a revisar dicha información. En muchos casos, son los órganos encargados de las visitas que se mostraron en la figura III.27. los que acopian información directa de las unidades jurisdiccionales.

FIGURA III.28. ÓRGANOS DE CONTROL A LA PRODUCTIVIDAD

<i>Entidad federativa</i>	<i>Consejo</i>	<i>Unidad de Informática o Estadística</i>	<i>Secretaría de Acuerdos</i>	<i>Oficialía Mayor</i>
Aguascalientes	No	Sí	No	No
Baja California	Sí	No	No	No
Baja California Sur		Sí	No	Sí
Campeche		No	No	Sí
Chiapas		No	Sí	Sí
Chihuahua		Sí	Sí	No
Coahuila	Sí	No	No	Sí
Colima		Sí	No	No
Distrito Federal	Sí	No	No	No
Durango	Sí	Sí	Sí	No
Guanajuato	Sí	No	No	No
Guerrero		No	No	No
Hidalgo		Sí	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sí	No	No
México	No	Sí	No	No
Michoacán		Sí	Sí	Sí
Morelos	No	Sí	Sí	No
Nayarit	Sí	Sí	Sí	No
Nuevo León	Sí	Sí	No	No
Oaxaca		Sí	No	No
Puebla		No	No	No
Querétaro	No	Sí	No	Sí
Quintana Roo		Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí		No	No	No
Sinaloa	No	No	No	No
Sonora	No	Sí	No	Sí
Tabasco		Sí	No	No
Tamaulipas		Sí	No	No
Tlaxcala		No	No	Sí
Veracruz	No	Sí	No	No
Yucatán		No	No	No
Zacatecas		No	Sí	Sí
<i>Totales positivos</i>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>11</b>

*b. Relaciones horizontales entre los órganos del Poder Judicial*

La aparición de los Consejos de la Judicatura, así como de otros órganos administrativos, que ya se han mencionado, obligó a una reestructuración de los Poderes Judiciales con una consecuente redistribución de las competencias de cada uno de los órganos y la formación de nuevos vínculos dentro de las instituciones. Como se mencionó en el apartado precedente, en muchos Poderes Judiciales el cambio estuvo orientado principalmente por criterios de especialización, que buscan cumplir con funciones de control.

Posiblemente, los casos donde los cambios produjeron mayores fricciones entre los órganos de gobierno fueron aquellos en los que se creó un Consejo de la Judicatura que absorbió un importante número de atribuciones del Pleno del Tribunal, o bien que tomó varias atribuciones administrativas que recaían en los órganos de las Presidencias. No obstante esta realidad, es difícil marcar una tendencia única en el resultado de esta reestructuración en los órganos de gobierno, puesto que en ocasiones son los Plenos los que se mantuvieron como máxima autoridad y, en

otras, las menos, fueron los Consejos. Lo que sí es una realidad en casi todos los casos es que la introducción de los Consejos de la Judicatura produjo fricciones en el reacomodo competencial de los órganos de gobierno de las instituciones jurisdiccionales; incluso, con independencia del tipo de atribuciones que estos nuevos órganos asumían.

El origen de las fricciones no se encuentra únicamente en el conflicto suscitado con la nueva distribución de competencias, sino que se relaciona con la presencia de actores en el Consejo de la Judicatura que no tienen una vinculación directa con el Poder Judicial y, sobre todo, el hecho de que estos actores han sido designados por el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. Esta situación ha generado importantes cuestionamientos sobre los alcances de la independencia judicial, lo que dificulta las relaciones de los Consejos con los Plenos. El problema se ha agravado por el hecho de que, en ocasiones, las designaciones de los integrantes del Consejo a cargo de los Poderes Legislativo y Ejecutivo no han recaído en individuos aptos para el ejercicio del cargo, por no estar familiarizados con el Poder Judicial.

Atendiendo al tipo de funciones que desempeñan los órganos de gobierno, también es posible identificar áreas donde los conflictos son más frecuentes. En aquellos casos en los que el Consejo de la Judicatura tiene competencia para controlar el aspecto disciplinario e imponer sanciones a los funcionarios judiciales, las controversias suelen ser frecuentes. Los miembros del Pleno de los Tribunales suelen considerar que el Consejo es extremadamente rigorista en la imposición de sanciones disciplinarias a los funcionarios judiciales; mientras que, desde la perspectiva de algunos consejeros, los magistrados del Pleno son muy laxos en la valoración del desempeño de los juzgadores. En ocasiones, las fricciones también se presentan entre los miembros de un solo órgano de gobierno. De esta manera ocurre que los integrantes de un Pleno o de un Consejo se encuentran divididos como consecuencia de distintas interpretaciones sobre el alcance de los controles disciplinarios, con las subsiguientes dificultades para el despacho ordinario de los asuntos de la competencia del órgano de que se trate.

Además de las cuestiones disciplinarias, los órganos de gobierno pueden tener controversias en aspectos como el nombramiento de funcionarios, la adscripción del personal y la administración del Poder Judicial, por mencionar algunas de las más llamativas. Parece ser que, una vez que se inician los conflictos, cualquier pretexto es útil para continuarlos. En ese sentido, debe mencionarse que existen Poderes Judiciales que se encuentran divididos en niveles que obstruyen su funcionalidad y eficacia. Dos casos en el país han resuelto este tipo de enfrentamientos mediante el establecimiento de la facultad de los Plenos para revisar las resoluciones de los Consejos.<sup>26</sup> Aunque esta situación trae consigo una eventual subordinación de los Consejos a la autoridad del Pleno, se trata de mecanismos que equilibran lo que parece ser un problema de indeterminación en el alcance del papel de dos órganos.

A pesar de lo anterior, que resulta fundamental para considerar las consecuencias de los cambios introducidos sin la debida planeación, la mayoría de los Poderes Judiciales se caracterizan por contar con relaciones entre los órganos de gobierno que se desarrollan con fluidez y donde la comunicación es permanente. El éxito de estos modelos no es sólo resultado de una adecuada distribución de funciones entre los órganos y de una buena planeación en el diseño de los cambios estructurales, sino también de la presencia de actores que desempeñan sus funciones de forma eficiente.

Finalmente, en este apartado deben mencionarse las relaciones existentes entre órganos jurisdiccionales del mismo tipo. Por lo que toca a los juzgados, es posible afirmar que diversos factores históricos y políticos han originado una inexistente relación profesional entre éstos. Históricamente, el papel de relativa marginalidad en la vida pública por parte de los jueces, la falta de garantías a su independencia, así como la estructura autoritaria dentro de las instituciones jurisdiccionales, convirtió a los jueces en servidores públicos que con dudosa autonomía se sentían

<sup>26</sup> Se trata de los Poderes Judiciales de los estados de Guanajuato y Nayarit.

inhibidos a entrar en contacto e intercambiar, al menos oficialmente, experiencias e información con sus colegas.

Políticamente, es todavía patente el temor por parte de los representantes de estos Poderes, normalmente los presidentes, a que los jueces se conviertan en servidores con auténtica autonomía, y que, como parte de esta autonomía, establezcan vínculos entre ellos, eventualmente fortaleciéndolos y creando espacios u órganos con poder de influencia. A lo largo de esta investigación, fue posible advertir acciones por parte de algunos presidentes para obstaculizar a algunos jueces que intentaron promover la idea de asociaciones o colegios de jueces. Esto pone de manifiesto la existencia de una mentalidad y percepción de la actividad jurisdiccional al servicio del poder político, y no como un espacio de servicio público que se fortalecerá en la medida en que sea independiente, sin que esto signifique, necesariamente, un desafío a la autoridad interna de tipo administrativo en los Poderes Judiciales. Mecanismos de colaboración y de comunicación entre juzgadores constituyen una excelente herramienta para elevar el desempeño judicial. Los temores de crear espacios políticos que fragmenten la autoridad de los órganos de gobierno pueden ser legítimamente minimizados al crear límites en la acción de los jueces que intervenga con las funciones, tanto de los órganos de gobierno como de los propios jueces.

Por lo que toca a los magistrados de las salas de apelación, estos personajes han ido colocándose en una situación de gran comunicación entre sus contrapartes dentro y fuera del estado, por factores relacionados con sus funciones así como por externalidades. El pertenecer al Pleno requiere necesariamente que los magistrados establezcan vínculos entre ellos para exponer los distintos asuntos que les compete, así como para votar su resolución. Estos mecanismos colectivos implican incentivos de comunicación y cooperación. Aquellas entidades que cuentan con salas colegiadas o que poseen un reducido número de magistrados suelen incrementar este tipo de relaciones. Adicionalmente, en años recientes, a raíz de las reuniones de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, los magistrados (y hasta un cierto número de jueces) han establecido comunicación con sus contrapartes en otras entidades. Su pertenencia a órganos de gobierno ha resultado un factor de peso para inhibir la creación de organizaciones colectivas pero, al igual que en el caso de los jueces, será cosa de tiempo el que este tipo de agrupaciones se generen para mejorar la calidad del trabajo de los encargados de administrar justicia en el país.

### *c. Relaciones verticales entre los órganos del Poder Judicial: jerarquía y autoritarismo*

Mientras que las relaciones horizontales en principio se refieren a la necesaria colaboración existente entre órganos de una misma especie o nivel, como es el caso de los órganos de gobierno, existen además relaciones verticales o relaciones jerárquicas entre los distintos órganos del Poder Judicial. Es fundamental considerar que, detrás de estas relaciones verticales y de los mecanismos o controles que se establecen para garantizar su eficacia, se encuentra el principio de independencia de los juzgadores. Desde una perspectiva ideal, los controles verticales tienen que ser capaces de revisar la actividad de los funcionarios judiciales, contar con mecanismos para hacerlos rectificar en caso de fallas e incluso poder, eventualmente, establecer sanciones, pero, al mismo tiempo y quizá en un sentido contradictorio, salvaguardar su independencia. Es muy complicado diseñar controles que equilibren ambos principios, de control y supervisión con autonomía y libertad para juzgar. Al resguardar la autonomía de los juzgadores, estos mismos controles logran proteger a los funcionarios de posibles abusos o excesos de autoridad por parte de los órganos de gobierno. Se trata de controles con una doble naturaleza: proteger, por un lado, a la institución en contra de un servicio o función deficiente y, por el otro, proteger a los juzgadores, en el correcto desempeño de su trabajo.

Un hallazgo importante en la investigación, corroborada mediante numerosos datos diseminados en el diagnóstico, es que, a pesar de los cambios introducidos en la estructura y las relacio-

nes dentro de los Poderes Judiciales, estas instituciones aún guardan importantes prácticas de corte autoritario y cerrado. Por lo que toca a la caracterización autoritaria, los Poderes Judiciales durante muchos años jugaron un papel de instituciones subordinadas al eje que centralizaba el ejercicio del poder político. Este esquema se repetía en todos los niveles. Primeramente, el Poder Judicial federal jugaba un papel de relativa subordinación al Ejecutivo federal.<sup>27</sup> De la misma manera, los Poderes Judiciales de las entidades federativas se encontraban subordinados, por una parte, al Poder Judicial federal (a través del problema de la “doble jurisdicción”<sup>28</sup>) y, por la otra, a los Ejecutivos locales. Este aspecto de la subordinación política a los gobernadores persiste en muchas entidades, si bien a través de diversas manifestaciones: nombramientos de algunos presidentes de Tribunales, o algunos casos de nombramientos de los magistrados (*vid.* sección III.D.1.a.), o en bien otros casos en la autorización del presupuesto anual de los Poderes Judiciales.

Finalmente, dentro de las instituciones jurisdiccionales, el esquema se repetía y los presidentes directa o indirectamente, a través los Plenos que ellos dirigían, controlaban a todas las unidades jurisdiccionales. Aunque con notables excepciones, hasta hace algunos años todavía era muy frecuente encontrar mecanismos de control de los presidentes de estas instituciones sobre los juzgadores, más allá de una labor de supervisión administrativa, como eran los nombramientos de personal judicial y administrativo, las autorizaciones para mejoras salariales, los permisos, reparto de equipo y material, adscripciones, sanciones, establecimiento del organigrama de cada unidad jurisdiccional, determinación de sus asignaciones presupuestales, solicitud de información específica e, incluso, intervención en las decisiones. Este esquema político vulneraba claramente la buena administración de justicia. Además, se trataba de un esquema que no sólo abarcaba a la máxima autoridad de la institución, la Presidencia, sino que se repetía en los distintos niveles jerárquicos, es decir, del magistrado hacia el juez y su personal, y de éste, hacia sus secretarios y personal administrativo. En algunos casos, esto producía situaciones de auténtica complicidad en el desempeño y desahogo de los asuntos que nada tenían que ver con el cumplimiento de las tareas jurisdiccionales.

Los cambios que han ido introduciéndose en cada uno de estos apartados son importantes, y se explican a lo largo de los distintos temas desarrollados en el diagnóstico. Pero vale la pena mencionar un ejemplo relevante en materia de relaciones verticales, como son los casos de nombramientos del personal que labora en las unidades jurisdiccionales; específicamente, en los juzgados.

Entre las posibilidades existentes, se encuentra el que dichos nombramientos sean hechos por algún órgano de gobierno (Consejo, Pleno o Presidencia) con distintos efectos respectivamente, o bien por los titulares de cada unidad. Quienes consideran que los nombramientos deben hacerse a través de organismos superiores al juez sostienen que esta práctica evita la creación de redes clientelares y complicidades dentro de los juzgados. Conforme a este argumento, mediante un órgano que se encuentra en una posición neutral respecto a los integrantes de los juzgados, se logra, además, un sistema para planear debidamente los ascensos y adscripciones del personal. Ahora bien, no obstante, también en estos casos es posible encontrar el establecimiento de relaciones clientelares. Por ello, la tendencia es lograr que sea un órgano colegiado el que lleve a cabo estas funciones, así como que se profesionalice este proceso mediante el otorgamiento de plazas a través de concursos. A través de este sistema se logran dos objetivos fundamentales: en primer lugar, asegurar que el personal tenga calidad suficiente, sin que existan compromisos personales previos que perjudiquen eventualmente la administración de justicia. En segundo lugar, el

---

<sup>27</sup> *Id.* Fix Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

<sup>28</sup> *Id.* el capítulo correspondiente en Rubio, Luis *et al.*, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena, 1994.



sentar las bases para el establecimiento de una carrera civil en el Poder Judicial, basada en méritos personales, capacidad y experiencia.

Algunos jueces, por su parte, sostienen que la designación del personal que va a laborar en su juzgado es un asunto clave para el buen funcionamiento de la unidad jurisdiccional. Argumentan que requieren personas confiables y que sean capaces de incorporarse a su equipo y estilo de trabajo. Asimismo, consideran que, en ocasiones, cuando estas personas son designadas por otros mecanismos, no cuentan con conocimientos suficientes, tratándose de entes verdaderamente ajenos al órgano.

Como puede observarse, ambos argumentos tienen cierto peso en su razonamiento hacia un mejor desempeño. Si bien la tendencia es la profesionalización y el establecimiento de una carrera judicial en todas las entidades, esto suele dirigirse a las plazas de jueces, secretarios de sala, de juzgados, actuarios y, en ocasiones, hasta para ocupar las plazas de magistrado. Pero tratándose de la asignación de personal de menor jerarquía o administrativo, se han encontrado ya diversas fórmulas que mezclen ambos criterios; es decir, un proceso que se desarrolla con la participación del juez involucrado y de un organismo colegiado encargado de conducir el proceso, desde el diseño del examen, su aplicación y evaluación, hasta la selección de los aprobados. La participación del juez es clave para la designación final, pero que tiene que partir de un nivel mínimo de conocimientos y aptitudes. En otras palabras, en los concursos no se busca a aquél de la mejor calificación, pero sí que la selección se dé entre los mejores calificados (*vid.* secciones V.B.1. y V.B.2.).

La caracterización de instituciones “cerradas” es una consecuencia del mismo tipo de organización que no acaba por establecer en todos sus aspectos y niveles criterios neutros e impersonales. Es todavía muy frecuente encontrar amigos y conocidos en los distintos puestos de los juzgados y salas o, lo que es peor, varios miembros de una misma familia. Cuando la facultad del titular para nombrar libremente y sin sujeción a ningún criterio de mérito o capacidad a su personal existía, con frecuencia se invitaba a miembros de la familia a “trabajar” en la unidad jurisdiccional. El establecimiento de criterios basados en méritos, capacidad y también experiencia, confianza y lealtad van abriendo lentamente estas instituciones a la sociedad, transformándolas en auténticas instituciones públicas de servicio.

En la actualidad, se han reducido estos factores de subordinación, que claramente atentan contra la independencia y hasta contra la eficiencia de la tarea jurisdiccional. Sin embargo, no obstante los cambios que han tenido efecto y que, sin duda, seguirán ocurriendo en los próximos años, aún se encuentran algunas de estas manifestaciones presentes en los tribunales del país. El autoritarismo judicial sigue siendo un factor que determina, en mayor o menor medida, el sentido de la justicia mexicana. Cada una de las manifestaciones aquí mencionadas de este fenómeno es tratada con los datos que la respaldan en la sección correspondiente (controles, nombramientos, adscripciones, presupuesto, etcétera). En términos generales, todos estos datos apuntan a una tendencia de los procesos de cambio a superar este tipo de prácticas, tal y como ya existen numerosos ejemplos en los diversos rubros que aquí se analizan.

Un aspecto muy significativo en las relaciones verticales es el grado de comunicación y tipo de comunicación existente entre las unidades jurisdiccionales y los órganos de gobierno. Aunque se trata de un asunto complicado y de difícil acceso (v.g. ninguno de nuestros entrevistados aceptaría dar o recibir “línea” para resolver un caso), el tema de la comunicación es muy importante, porque a través de ésta puede medirse la calidad de la relación jerárquica existente en la institución, la eficiencia y la información que se pone a disposición del público. La falta de comunicación tiende a mostrar la existencia de un problema en la productividad y en los controles que existen sobre ésta, así como en el delicado aspecto de la accesibilidad, pues la información que producen los Poderes Judiciales acaba repercutiendo en el conocimiento y, eventualmente, en la confianza que la sociedad tiene en los procesos que ahí se ventilan.

En términos generales, puede decirse que a mayor comunicación directa y transparente, más respeto por la autonomía de los juzgadores. Por el contrario, cuando la comunicación es intensa pero con rasgos secretos e inaccesibles, esto suele señalar patrones autoritarios y de manipulación de las unidades jurisdiccionales. A manera de ejemplo de este renglón, los presidentes de los Tribunales del país opinaron sobre la frecuencia y calidad de la comunicación que existe entre ellos y las unidades jurisdiccionales de primera y segunda instancia, tal y como se muestra en las figuras III.29. y III.30.

FIGURA III.29. OPINIÓN DE LOS PRESIDENTES DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA SOBRE LA COMUNICACIÓN CON MAGISTRADOS

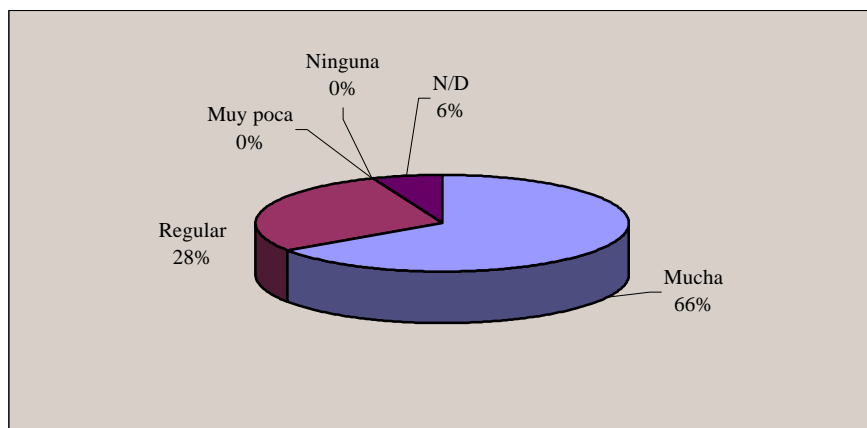
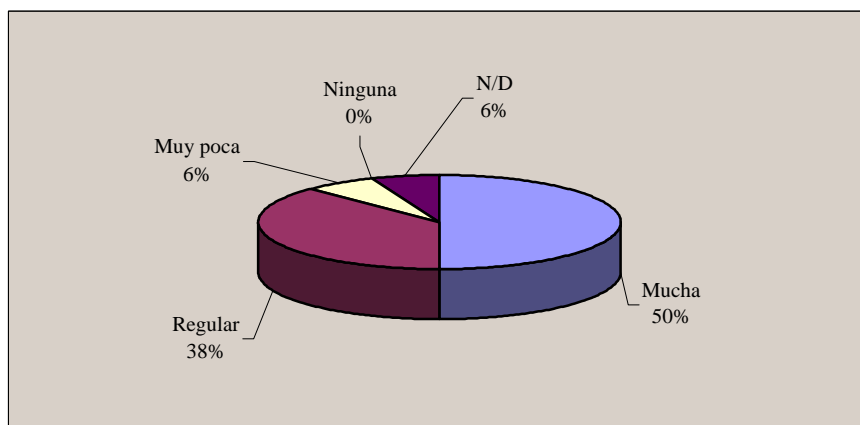


FIGURA III.30. OPINIÓN DE LOS PRESIDENTES DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA SOBRE LA COMUNICACIÓN CON JUECES



Los resultados muestran una importante diferencia sobre lo que los presidentes perciben que es la comunicación entre los dos niveles jurisdiccionales. En términos generales, se aprecia una mejor comunicación, hasta cierto punto lógica, con los magistrados que conforman el Pleno del Tribunal. Veintiún presidentes opinaron que hay mucha comunicación entre ellos y los juzgadores de segunda instancia, mientras que los nueve restantes de los disponibles opinaron que ésta es regular, lo que ya es muy significativo, al provenir de estos funcionarios, que por su posición no suelen ser los más críticos en asuntos relativos a su propio estilo de conducir los asuntos de gobierno del Poder Judicial. Lo que pudo captarse es una gran confusión en el tema de la comunicación. Mientras que para muchos se trata de un tema importante, para mejorar el funcionamiento

de toda la institución; para otros, el término por sí mismo acarrea el “peligro” de contaminar la independencia judicial. Dos presidentes admitieron abiertamente que solían tratar asuntos difíciles que se presentaban a los magistrados, y uno admitió que existían asuntos penales que se contaminaban políticamente. La mayor parte de los magistrados entendían la comunicación entre ellos y los magistrados en dos vertientes: la formal, que se lleva a cabo alrededor del Pleno y sus múltiples funciones, que de alguna manera engloban toda la actividad del Tribunal, y la informal, que se lleva a cabo entre el presidente y los magistrados directamente. Esta última normalmente es referida como comunicación para tratar asuntos administrativos, personales, o bien simplemente informativos. Algunos presidentes pusieron cierto énfasis en este tipo de comunicación como algo necesario para llevar a cabo las tareas de la institución, refiriéndose a los sistemas computarizados como el mejor instrumento para llevar a cabo esta tarea.

Tratándose de los jueces, en cambio, solamente dieciséis presidentes pensaron que existía una buena comunicación; doce, que era regular, y dos de los restantes disponibles, que era muy poca. Esto marca desde ahora una importante diferencia constante entre las percepciones y posiciones de los distintos niveles jurisdiccionales.

El primer factor que apunta a la diferencia es la obvia distancia que existe entre los presidentes y los magistrados, y aquéllos y los jueces. Los jueces, al no formar parte de ningún órgano de gobierno o de algún cuerpo colegiado, se encuentran aislados en su labor. Todos los presidentes coincidieron en que los jueces se comunican con los presidentes a través de dos formas principalmente: las visitas que se les realizan con el fin de supervisar sus actividades o bien a raíz de una queja (sección anterior sobre controles disciplinarios, III.C.2.a.), o a través de los informes que rinden de manera periódica.

Un último análisis sobre la tendencia de cambio antes apuntada es el que se desprende de que los presidentes, a pesar de sus obvios intereses y posiciones, reconocen que su comunicación con los juzgadores no siempre es la mejor y que, aún así, esto es algo positivo. La diversidad de opiniones empieza no sólo a ser un hecho reconocido, sino incluso valorado como positivo de la autonomía necesaria dentro de los Poderes Judiciales.

### 3. Salas de segunda instancia

La solución de la mayor parte de las apelaciones que se presentan en contra de las resoluciones de primera instancia se resuelven en las salas de los Tribunales Superiores de Justicia.<sup>29</sup> Para cumplir con esta tarea, los Poderes Judiciales presentan diversas formas de organización. Por una parte, existen salas unitarias, es decir, aquéllas en las que únicamente existe un magistrado, y las colegiadas, generalmente integradas con tres magistrados. Por otro lado, algunas instituciones judiciales no cuentan con una especialización por materia en segunda instancia, mientras que otras tienen hasta tres materias: civil, penal y familiar. En cuanto a la ubicación de las salas, la mayoría de los Poderes Judiciales tienen las salas en la sede del Poder Judicial, ya que los magistrados de éstas son los integrantes del Pleno. Aunque empieza a existir una importante tendencia dirigida a crear salas regionales; en estos casos, la competencia de las unidades jurisdiccionales de segunda instancia regionales puede ser plena o limitada al conocimiento de apelaciones interlocutorias; es decir, apelaciones sobre asuntos que se presentan dentro de un proceso y no sobre la resolución final del mismo.

La determinación del número de salas que deben integrar el Tribunal es una decisión que tiene que estar estrechamente relacionada con el número de juzgados de primera instancia, y con las expectativas existentes sobre la posible carga de trabajo que se espera. Como ya ha quedado establecido con anterioridad, para los efectos del análisis que aquí se presenta, se entiende que las

<sup>29</sup> Como se ha mencionado en el apartado sobre el Pleno, éste en ocasiones tiene la posibilidad de atraer asuntos.

salas, más que ser instrumentos directos para satisfacer el principio de acceso a la justicia, cumplen con un papel estrechamente relacionado con la eficiencia de la misma, al constituirse como partes de procesos que forzosamente iniciaron en unidades jurisdiccionales inferiores. En ese sentido, es importante tener en cuenta que el número y la competencia de las salas existentes en cada Poder Judicial puede incidir directamente sobre el tiempo total que transcurre para que los justiciables obtengan una resolución definitiva a su controversia, así como sobre la calidad de dicha resolución.

Otros aspectos que se encuentran estrechamente vinculados con la forma en que operan las salas de segunda instancia están relacionados con la forma en que los magistrados son adscritos a las mismas, la comunicación que mantienen con la presidencia del Tribunal y, sobre todo, los problemas a los que se enfrentan cotidianamente. El análisis de estas cuestiones permite adentrarse en la forma en que las salas de segunda instancia se relacionan con los demás organismos que integran el Poder Judicial, y los problemas que se presentan con motivo de dicha relación.

### a. Número y competencia

Como ya se ha adelantado, las salas varían tanto en su conformación, como en su ubicación y competencia.

Por lo que respecta a la competencia de las salas, conviene tener en cuenta no sólo la tradicional especialización por materia —civil y penal—, sino también algunas otras que han ido incorporándose a la organización de las salas de los Poderes Judiciales. En primer lugar, destaca la presencia de las salas familiares. Conforme puede apreciarse en la figura III.31., siete instituciones judiciales han optado por la creación de este tipo de unidades jurisdiccionales de segunda instancia especializadas en la materia familiar. Posiblemente, la principal explicación para la creación de salas familiares es la naturaleza propia de las controversias familiares. Los argumentos que respaldan esta posición incluso consideran necesario separar la materia familiar de la civil, con el objeto de formar una rama independiente. La presencia de proyectos dirigidos a crear códigos de lo familiar es otra vertiente de esta corriente.

FIGURA III.31. COMPETENCIA Y NÚMERO DE SALAS DE APELACIÓN

Entidad federativa	Civiles	Familiares	Penales	Mixta	Total
Aguascalientes	0	0	0	2	2
Baja California	2	2	0	0	4
Baja California Sur	0	0	0	2	2
Campeche	1	0	1	1 (Administrativa)	3
Chiapas	1	0	2 (Tuxtla y una regional transitoria)	4	8 (cuatro mixtas regionales y una mixta indígena en San Cristóbal)
Chihuahua	7	0	7	0	14
Coahuila	1 (Civil y Familiar)	0	1	0	2
Colima	0	0	2	1	3
Distrito federal	9	2	8	0	19
Durango	3	0	3	1 (Regional)	7
Guanajuato	9	0	9	0	18
Guerrero	2 (una es Auxiliar Civil)	1	3	0	6
Hidalgo	2 (Salas Civil y Familiar)	0	2	0	4
Jalisco	4	0	3	1	8
México	5	3	4	0	12
Michoacán	8	0	7	0	15
Morelos	2	0	2	0	4

Entidad federativa	Civiles	Familiares	Penales	Mixta	Total
Nayarit	1	0	1	0	2
Nuevo León	4	1	3	0	8
Oaxaca	2	1	3	0	6
Puebla	3	0	2	0	5
Querétaro	1	0	1	1 (Sala Electoral)	3
Quintana Roo	1	0	1	0	2
San Luis Potosí	2	0	2	0	4
Sinaloa	1	1	2	0	4
Sonora	0	0	0	2	5 (tres son Tribunales Regionales)
Tabasco	2	0	3	0	5
Tamaulipas	5 (dos de ellas auxiliares)	0	3	0	8
Tlaxcala	1	0	1	0	2
Veracruz	4 (uno es Tribunal Contencioso Administrativo y Civil)	0	3	1 (Tribunal de Conciliación y Arbitraje)	11 (tres son Tribunales Regionales Unitarios)
Yucatán	0	0	1	1	2
Zacatecas	2	0	2	0	4

Otra área que ha sido considerada recientemente para la creación de una sala especializada es la materia indígena. Específicamente, ha sido el Poder Judicial del estado de Chiapas el que presenta una interesante innovación, al contar con una sala mixta especializada en el conocimiento de asuntos de este tipo.

Por lo que toca a la particular naturaleza del sistema constitucional mexicano, que cuenta con una amplia gama de tribunales administrativos, es importante señalar que los procesos orientados hacia la unidad jurisdiccional son incipientes. No obstante estos procesos, ya han impactado en la organización de los Poderes Judiciales mediante la creación de salas administrativas y electorales.

En materia administrativa, estas salas, todavía muy escasas, revisan los actos de las autoridades administrativas, así como las resoluciones en segunda instancia de los tribunales contenciosos administrativos, órganos que pertenecen a la estructura de los Poderes Ejecutivos y que tienen como función principal sustentar los procesos en contra de actos administrativos. El problema en realidad consiste en que la estructura de estos tribunales administrativos es muy desigual en el país. Sólo una minoría de entidades presentan tribunales con plena jurisdicción, es decir, instituciones semijurisdiccionales, que cuentan con la capacidad de emitir resoluciones que resuelven en definitiva los conflictos que se les presentan.

En el caso de las salas electorales, la composición y el funcionamiento de las mismas se ha definido como autónomo, pero la poca información que se obtuvo al respecto marca una gran variedad de diseños institucionales. Frecuentemente, las salas electorales son solamente miembros nominales del Poder Judicial estatal, toda vez que su funcionamiento y administración se encuentran separadas de las del resto de los órganos que forman el Poder Judicial. En otros casos, las salas se integran exclusivamente para el periodo electoral. Al efecto, las Constituciones locales y las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales prevén el procedimiento que regula la designación de los magistrados. En algunos casos, se designa a magistrados que sirven en otras salas, en el entendido de que, concluido el periodo electoral, se reintegrarán a sus labores cotidianas. Lo que queda claro es que se trata de un tema que, por su importancia en los procesos políticos que vive el país, requiere un estudio especializado y detallado.

Un dato interesante es el que se refiere a la relación existente entre número de juzgados de primera instancia y el número de salas de apelación. Si bien la cifras que se señalan en la figura III.32. son engañosas, ya que no distinguen el tipo de sala, es decir, civiles, familiares, penales o mixtas, puede tenerse una idea de las necesidades de contar con más salas de segunda instancia en algunas entidades.

FIGURA III.32. RELACIÓN DE NÚMERO DE JUZGADOS CON NÚMERO DE SALAS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Total de juzgados (1era)</i>	<i>Total de salas</i>	<i>Relación juzgados-salas</i>
Aguascalientes	18	2	9
Baja California	42	4	11
Baja California Sur	15	2	8
Campeche	26	3	9
Chiapas	45	8	6
Chihuahua	67	14	5
Coahuila	48	2	24
Colima	36	3	12
Distrito Federal	190	19	10
Durango	37	7	5
Guanajuato	74	18	4
Guerrero	56	6	9
Hidalgo	42	4	10
Jalisco	39	8	5
México	125	12	10
Michoacán	64	15	4
Morelos	25	4	6
Nayarit	31	2	16
Nuevo León	43	8	5
Oaxaca	68	6	11
Puebla	54	5	11
Querétaro	26	3	9
Quintana Roo	19	2	10
San Luis Potosí	36	4	9
Sinaloa	53	4	13
Sonora	43	5	9
Tabasco	47	5	9
Tamaulipas	49	8	6
Tlaxcala	15	2	8
Veracruz	52	11	5
Yucatán	19	2	10
Zacatecas	33	4	8

La columna de la derecha señala cuántos juzgados de primera instancia existen por cada sala de Tribunal, y se encuentra que hay algunos Poderes Judiciales donde por cada cuatro juzgados se presenta una sala de apelación, y, en contraste, existe una institución donde la relación es muy negativa, ya que por cada sala hay veinticuatro juzgados. Como sucede con otras de las relaciones numéricas que aquí se presentan, existen muchas circunstancias que explican lo que los números arrojan en cada caso, pero puede tenerse una idea aproximada del tamaño y de las necesidades existentes.

Por último, vale la pena mencionar un hallazgo que tiene repercusiones de importancia en la organización judicial de todo el país. En el Poder Judicial del estado de Veracruz, posteriormente a la investigación de campo, se creó una sala constitucional. De acuerdo con la legislación del estado, esta sala tiene como principal función la interpretación de la Constitución del estado, en cuatro casos: el primero, a través del conocimiento y la resolución del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos en el estado de Veracruz; segundo, a través del conocimiento y resolución del Ministerio Público sobre reserva de averiguación previa, no ejercicio de acción penal, o resoluciones sobre sobreesamiento que dicten los jueces por petición del Ministerio Público; tercero, a través de la sustanciación de procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad.

lidad, acciones por omisión legislativa, ya través de los proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, y cuarto, a través de las respuestas fundadas y motivadas a peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del estado sobre la constitucionalidad o aplicación de leyes locales.<sup>30</sup>

En teoría, la creación de esta sala obedece al impulso de ir creando Cortes de Constitucionalidad en las entidades federativas como un mecanismo para ir dotando de auténtica autonomía jurisdiccional a las entidades federativas. Aunque es difícil pensar que la creación de salas constitucionales lograrán este objetivo, es indudable el avance que su establecimiento significa. Se fortalece el mecanismo de defensa constitucional dentro del estado, lo que implica el fortalecer a todo el orden jurídico estatal con auténticos mecanismos de exigibilidad de derechos y se dota de un órgano superior que dé uniformidad y sentido a la interpretación de ese orden jurídico.

La idea de crear Cortes Constitucionales ha ido cobrando fuerza por parte de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, los cuales han manifestado su interés en reuniones nacionales.<sup>31</sup> Si bien pueden hallarse argumentos a favor de una postura semejante, la verdad es que, mientras la actual forma de organización subsista, donde existe un amparo de casación, el amparo directo, a través del cual existe la permanente facultad para que los tribunales colegiados federales revisen y, en su caso, modifiquen las resoluciones de los tribunales estatales, una corte que revise la constitucionalidad local de los actos y leyes estatales va a estar supeditada a la interpretación que de esa Constitución local acaben haciendo los tribunales federales, situación que seguiría constituyendo un obstáculo para un mejor desarrollo de la justicia en el país. Es probable que en este terreno se observe la continuación y exacerbación de este debate y algunos cambios en el futuro cercano.

#### b. *Adscripciones*

Los Poderes Judiciales tienen fundamentalmente tres mecanismos para regular la forma en la que los magistrados son adscritos a las salas donde ejercen la función jurisdiccional. En primer lugar, se presenta la adscripción que se realiza durante el proceso de designación de un magistrado. En este caso, el organismo encargado de hacer la designación (el Congreso estatal, en la mayoría de los casos) expide un nombramiento en el que se expresa la adscripción del nuevo magistrado. De esta manera, el cambio de adscripción de los magistrados que tienen este tipo de nombramiento resulta muy complicado, ya que se trata de funcionarios que fueron nombrados para el sitio expreso (y la materia) donde se encuentran trabajando.

Un segundo mecanismo, más reciente en su establecimiento, consiste en facultar al Consejo de la Judicatura para que realice esta labor. Este mecanismo normalmente se presenta en los casos donde los Consejos de la Judicatura desempeñan un papel muy activo en el gobierno del Poder Judicial. Existen cuatro Consejos que cuentan con esta facultad para adscribir o cambiar la adscripción de los magistrados a las salas.

El tercer mecanismo es el más común, y se presenta en veintiocho entidades federativas. En estos casos, corresponde al Pleno del Tribunal fijar la adscripción de los magistrados, que consolidan aún la idea del Pleno como máxima autoridad del Tribunal; al menos, en lo que atañe a los propios integrantes de dicho Pleno; es decir, en los asuntos donde los magistrados están involucrados. Como puede observarse, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia del país han mostrado cierta renuencia a aceptar que otro órgano se encargue de los asuntos que directamente los atañe.

---

<sup>30</sup> Artículo 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, y artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz-Llave.

<sup>31</sup> Declaración de Yucatán “General Salvador Alvarado”.

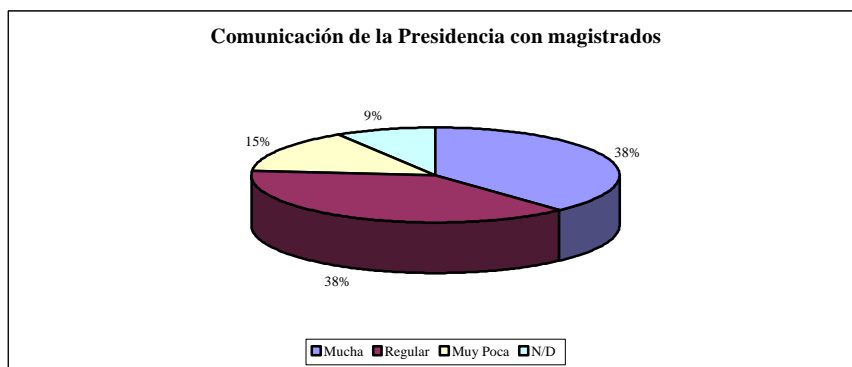
El poder para cambiar la adscripción a juzgadores de cualquier nivel, aunque puede ser visto como algo trivial o de poca importancia, en realidad constituye un asunto muy delicado, ya que se trata de uno de los mecanismos más importantes para ejercer control e influencia sobre los juzgadores que, en principio, no quisieran depender de nadie para ser cambiados de sitio y de materia de trabajo. Adscribir significa, precisamente, un doble poder: el de cambiar de lugar de trabajo (es decir, de una sala a otra, o de un juzgado a otro), así como el cambiar el tipo de área a la que se abocan (de sala civil a sala penal). Por las consecuencias que entraña para la gente, el poder de adscribir se convierte en un poder de control disciplinario siempre latente. Por esta razón, se requiere que sea un poder que cuente con controles y con criterios claramente establecidos para ser ejercido.

### c. Comunicación

La comunicación existente entre la Presidencia del Tribunal y los magistrados que integran el Pleno del mismo es una cuestión que empieza a adquirir mucha relevancia para la operación de los Poderes Judiciales. Los esquemas tradicionales caracterizados por un presidente del Tribunal, considerado como la única fuente de autoridad del Poder Judicial, empleaban formas de comunicación en las que la información se transmitía en sentido ascendente y, como ya se ha mencionado, frecuentemente rebasando las líneas de una jerarquía por cuestiones meramente operativas o hacia la buena administración. El presidente se encargaba de procesar la información y tomaba decisiones. Normalmente, este proceso se realizaba con una limitada participación de los magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial. Como ya se ha mencionado, pasaron años antes de que los Plenos adquirieran un lugar de autoridad similar o superior al de las Presidencias.

Las transformaciones que se han presentado recientemente en los Poderes Judiciales, por lo general, han repercutido sobre la forma en la que se produce la comunicación dentro de los Poderes Judiciales. La tendencia hacia el fortalecimiento de los Plenos ha obligado a los presidentes a abrir los procesos de toma de decisiones y la forma en que se allegan de información. Esta situación hace que los magistrados consoliden su posición como actores destacados en el gobierno de los Poderes Judiciales. Si bien en lo individual carecen de una posición para enfrentarse al presidente, en el cuerpo colegiado al que pertenecen tienen forma de hacer oír su voz y, eventualmente, denunciar irregularidades que les afectan y que podrían afectar a todos los demás integrantes del mismo órgano. Ante este panorama, la comunicación existente entre los magistrados y el presidente es vital para generar consensos sobre el despacho de los asuntos relativos al gobierno del Tribunal en particular y, en su caso, del Poder Judicial en general.

FIGURA III.33. COMUNICACIÓN DE LA PRESIDENCIA CON LOS MAGISTRADOS





Lo que la figura anterior muestra es que existe una mayoría de opinión por parte de los magistrados, en el sentido de que la comunicación que se presenta es de alguna importancia (regular y mucha, un total de 76% de los entrevistados). Aunque pueden contrastarse estas opiniones con las de las Presidencias, que apuntan a porcentajes más altos (*vid.* figura III.29.), llama la atención que también marcan una tendencia alta. De la misma manera, sobresale que no hubo ningún caso que contestara en sentido negativo absoluto, es decir, que no había comunicación entre los magistrados y la Presidencia. Ahora bien, esta figura sólo nos da una ligera muestra sobre la existencia de comunicación, pero sin calificar de qué tipo de comunicación se trata, ni mucho menos si ésta tiene alguna arista positiva o negativa en el funcionamiento del Tribunal. Es decir, no sabemos si para algunos magistrados la comunicación más significativa es escrita, por visitas que se hacen, formal o informal, por llamadas telefónicas, para asuntos claves o para cuestiones administrativas, o si la comunicación en ocasiones vulnera la autonomía de los juzgadores. De tal forma, la incipiente forma de recabar la opinión en este rubro apenas nos da una aproximación a un tema que, al igual que otros, requeriría en cada caso un análisis más detallado.

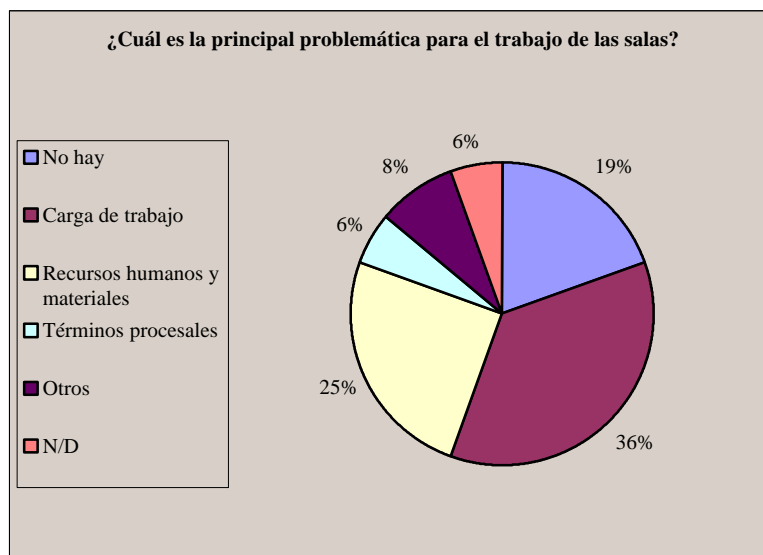
#### d. Problemática

Los magistrados que integran las salas de segunda instancia cumplen un papel que les obliga a combinar la función jurisdiccional con el desempeño de otras tareas que se encuentran estrechamente relacionadas con la misma. De esta manera, los magistrados suelen estar al tanto de cuestiones administrativas, que van desde el abasto de papelería de su unidad jurisdiccional, el mantenimiento del equipo, el manejo del personal o bien la gestión de los expedientes, todos asuntos que resultan básicos para el funcionamiento de la sala y para el nivel de eficiencia que tienen. Estas circunstancias hacen que los magistrados también sean considerados como los jefes de la oficina sede de la sala. Cuando se trata de salas colegiadas, este tipo de papel gerencial suele desempeñarlo el presidente de la sala. Sin embargo, esto no releva a cada magistrado de una serie de responsabilidades que tienen que ver con la administración de su ponencia (término utilizado para hablar de la unidad de funcionarios judiciales que trabaja con el magistrado), y las relaciones con el personal que se encuentra directamente subordinado a ellos.

Todas estas actividades exigen especial atención y es obligación de los magistrados resolverlas sin descuidar la función jurisdiccional. El resultado es que los magistrados deben enfrentarse a la carga administrativa y la jurisdiccional de manera paralela. Los problemas exigen soluciones por igual y, como se verá, los magistrados reconocen que sus problemas principales son tanto de índole jurisdiccional como de índole administrativa o de organización.

Con el objeto de conocer la percepción de los juzgadores de segunda instancia sobre la forma en que se desempeñan las labores en las salas a las que se encuentran adscritos, se preguntó a los entrevistados cuál consideraban que era la problemática principal para el trabajo de las salas. La figura III.34.a. y III.34.b. muestran estos resultados, que recaban las opiniones de magistrados civiles y de magistrados penales respectivamente.

FIGURA III.34.a. OPINIÓN DE MAGISTRADOS CIVILES SOBRE PROBLEMÁTICA



Tres magistrados mencionaron dos problemas principales para el trabajo de las salas. Ambas respuestas fueron incorporadas a los resultados de la figura.

Los resultados muestran información muy variada. Por una parte, llama la atención que un 19% de los entrevistados considere que las salas civiles no tienen ningún problema. Este tipo de respuesta nos hace concluir que las salas a las que pertenecen los magistrados en cuestión operan con un alto nivel de eficiencia. Sin embargo, también nos puede llevar a pensar que algunos magistrados entrevistados no tienen una visión crítica sobre las condiciones en las que desarrollan su trabajo o que simplemente la fuerza de la costumbre les impide ver más allá de su gestión cotidiana, y no son capaces de apreciar las deficiencias de la sala. En pocas palabras, intencionalmente o no, algunos magistrados carecen de una visión crítica.

Por lo que respecta a los magistrados civiles que consideran que el principal problema para las salas es la carga de trabajo, conviene tener en cuenta algunos comentarios que se hicieron a propósito del tema. En primer lugar, muchos juzgadores consideran que la materia civil experimentó un sensible crecimiento a partir de 1995. Un magistrado mencionó que la carga de trabajo se triplicó con motivo de la crisis. Otro entrevistado afirmó que su ponencia resuelve alrededor de mil doscientas tocas al año. Algunos entrevistados consideran que los efectos de la carga de trabajo se reflejan en el reducido tiempo que tienen tanto magistrados como proyectistas para el estudio de los asuntos. Es evidente que esta situación repercute necesariamente en la calidad de las resoluciones. Sin embargo, incluso en los casos en los que se cuenta con cierto tiempo para el estudio de las resoluciones, la carga de trabajo puede afectar otras áreas que también requieren la atención de los magistrados y que éstos son incapaces de dar. El alto volumen de asuntos a los que se enfrentan algunos magistrados es una cuestión que necesariamente debe alertar a los Poderes Judiciales.

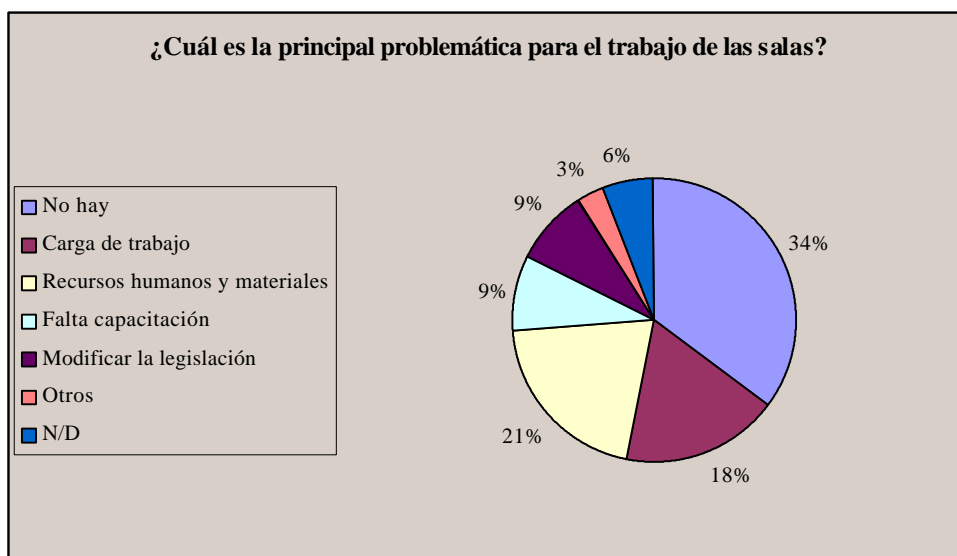
El 25% de los entrevistados hizo referencia a la falta de recursos humanos y materiales, como la principal problemática de su sala. En relación con la falta de personal, algunos juzgadores mencionaron la falta de secretarios proyectistas; hubo incluso quien consideró necesario aumentar el número de magistrados civiles. Sin embargo, los demás entrevistados se limitaron a expresar de manera general la falta de personal. A propósito del personal, muchos magistrados se refirieron a la necesidad de capacitar al personal como un problema estrechamente ligado a la falta de éste.

La mayor parte de las respuestas que atribuyeron como principal problema para el trabajo de las salas la falta de recursos materiales no hicieron referencia a ninguna situación en particular.

Las excepciones fueron la falta de equipo de cómputo y el estado general de las instalaciones. En el caso del equipo de cómputo, sólo dos magistrados civiles mencionaron que era necesario más equipo. Como se trata en la sección correspondiente, el suministro de los equipos de cómputo ha sido una de las situaciones más atendidas desde el punto de vista de nuevos recursos que llega a las Poderes Judiciales y, de manera particular, a las salas de los Tribunales Superiores.

Un aspecto importante que fue mencionado por dos entrevistados es el de la brevedad de los términos procesales. En su opinión, los límites temporales planteados por la legislación procesal generan importantes dificultades a los juzgadores, toda vez que no permiten que los asuntos sean estudiados debidamente. En el apartado relativo a la legislación procesal, se hacen algunas consideraciones sobre esta situación (*vid.* apartado IV.A.5.a.). Las respuestas de los magistrados penales pueden apreciarse en la figura III.34.b.

FIGURA III.34.b. OPINIÓN DE MAGISTRADOS PENALES SOBRE PROBLEMÁTICA



Dos magistrados mencionaron dos problemas principales para el trabajo de las salas. Ambas respuestas fueron incorporadas a los resultados de la figura.

En este caso, llama la atención que el número de entrevistados que considera que no existe ningún problema para el trabajo de las salas representa el 34%. A través de las entrevistas y las preguntas relativas a la formación y educación de los magistrados, fue posible advertir que los magistrados civiles suelen tener una formación educativa más completa que los magistrados penales, los cuales suelen tener una trayectoria profesional más larga. Esto parece apuntar a cierta correlación entre la formación educativa y profesional sobre la capacidad para contar con una visión crítica de la institución donde se labora.

Por otro lado y de manera también inversa a lo apuntado con los magistrados civiles, el 18% considera que la carga de trabajo representa un problema, y el 21% se refiere a la falta de recursos humanos y materiales como el principal problema. Estas cifras parecen indicar que los magistrados penales, en general, se encuentran menos presionados que los magistrados civiles, independientemente de que los asuntos que ingresan a cada uno de los tipos diferentes de salas son de muy diversa naturaleza y requieren atención y diligencias muy diversas.

Las referencias a la falta de capacitación del personal y a la existencia de problemas legislativos representan dos cuestiones que generan mucha inquietud en los magistrados penales. En el caso de la capacitación, los magistrados que la consideraron uno de sus principales problemas refieren que su personal requiere conocimientos generales para el ejercicio de la función. En un

caso, un entrevistado mencionó las dificultades que tiene con el personal administrativo, debido no sólo a la falta de conocimientos, sino también a la falta de compromiso con la función.

Las referencias a problemas con el marco legislativo son variadas. En ocasiones se trata de cuestiones relacionadas con la actualización de las leyes. Pero, en otras, los entrevistados consideran que la rigidez de los procedimientos obstaculiza su labor.

Para cerrar este apartado, conviene recapitular algunas explicaciones adicionales que fueron dadas con motivo de los problemas a los que se enfrentan las salas.

En primer lugar, debe mencionarse que algunos entrevistados consideraron que la carga de trabajo y lo reducido de los términos procesales impiden que puedan suplir debidamente las deficiencias en los recursos familiares y penales. Éste es un buen ejemplo de las limitaciones que las circunstancias imponen a los juzgadores.

Algunos magistrados mencionaron que la tramitación de los amparos directos representa una carga de trabajo adicional para ellos. Al respecto, argumentan que esa función le corresponde a los tribunales colegiados de circuito más que a ellos. También en relación con los amparos directos, hubo quien mostró su inconformidad con algunos criterios sustentados por los tribunales colegiados.

Las relaciones entre los magistrados de una misma sala, tratándose de salas colegiadas, es una cuestión que se mencionó poco. Los comentarios generalmente fueron en el sentido de que las resoluciones se toman por unanimidad. Sin embargo, quienes lo hicieron se refirieron a la existencia de problemas en la revisión de las ponencias y a la elaboración de votos particulares. Las opiniones discordantes no son bien recibidas y no existen auténticos incentivos para que estas opiniones se den y generen discusión. Al contrario, la costumbre suele hacer que se llegue a arreglos tácitos donde, para evitar molestias y roces con los colegas, todos aprueban los dictámenes presentados por sus compañeros. Estos comentarios ofrecen un explicación tentativa por la presencia tan frecuente de unanimidad en las resoluciones.

#### 4. Juzgados de primera instancia

Los juzgados de primera instancia suelen ser la principal puerta de acceso de la justicia en el país; especialmente, si se toma en cuenta las múltiples deficiencias y limitaciones que presentan los llamados juzgados menores o de menor cuantía. Por esta razón, en muchos Poderes Judiciales, los juzgados de primera instancia son la unidad jurisdiccional más numerosa de la institución (*vid.* figura III.5.). De esta manera, las instituciones judiciales suelen considerar a los juzgados de primera instancia como la principal puerta de acceso para los justiciables.

No obstante lo anteriormente señalado, y como ya se mencionó al hablar de la capacidad instalada de juzgados y salas en el país, difícilmente podría afirmarse que alguna entidad federativa tiene cubierto el número de juzgados que resulta necesario tener. Aunque no hay una regla definida sobre el número adecuado de jueces por número de población, ya que esto dependería de las características del grupo social y de su “nivel de litigiosidad”, un simple vistazo comparado a lo que ocurre en otros países (con la insuficiente información al respecto) muestra que en México nos encontramos lejos de una situación idónea. De 1945 a 1970, prácticamente en todos los países latinoamericanos, así como en España, el incremento poblacional se vio acompañado de una reducción en el número de jueces. En este mismo periodo naciones industrializadas empezaron a reflejar una tendencia opuesta. Así, para 1970, mientras que en Perú había dos jueces por cada cien mil habitantes, en España había tres; en Costa Rica y Chile, seis, y en Italia, diez. Sin contar con información actualizada a este respecto en otros países, el saber que en México para el año 2000 existe un promedio de sesenta y cinco mil ciento veinticuatro habitantes por cada juez de

primera instancia, es decir, no más de un juez por cada cien mil habitantes, la situación es altamente desalentadora.

Hay que especificar que estos son datos promedio, y que el análisis adecuado de cada entidad arroja grandes contrastes, tal y como se señala en el rubro siguiente. Sin embargo, la sobrecarga de trabajo existente en todo el país, lejos de marcar que la situación de acceso a la justicia está resuelta, señala la insuficiencia de instituciones para atender la demanda existente.

Cabe resaltar que no existe un criterio definido para establecer la relación adecuada en el país entre número de población y número de jueces. Por lo general, son presiones coyunturales las que provocan la creación de unidades jurisdiccionales y la insuficiencia de la estructura existente en una determinado distrito para atender la demanda. Esta situación se repite en el ámbito federal, a pesar de que ahí se cuenta con más instrumentos de planeación y más recursos.

En este apartado se hace un análisis sobre la capacidad instalada de jueces de primera instancia en el país y su competencia, su formas de adscripción, la comunicación que estas unidades guardan con los órganos de gobierno y la principal problemática a que se enfrentan.

#### a. Número y competencia

En la actualidad, la planeación estratégica que desarrollan los Poderes Judiciales para enfrentarse a los asuntos que reciben tiene dos componentes fundamentales que necesariamente deberán partir de un análisis de las características poblacionales. Por una parte, se encuentra la determinación del número de juzgados de primera instancia que deben crearse y su distribución. En este caso, debe atenderse a las necesidades jurisdiccionales de la población y a la capacidad financiera para hacer frente a estas necesidades.

Por la otra, se encuentra la definición de las competencias por materia de los juzgados de primera instancia. Tradicionalmente, la división por materias ha sido civil y penal. Sin embargo, muchos Poderes Judiciales han considerado necesaria la especialización en algunas áreas concretas y, con ello, han surgido los juzgados familiares, de arrendamiento, mercantiles y concursales. Ambos componentes se encuentran estrechamente relacionados, y debe apuntarse que, en la mayor parte de los casos, se encontró que el crecimiento y especialización de los juzgados fue reactivo y no estratégico, es decir, obedeció a las presiones que fueron generándose y a las posibilidades para responder a éstas, sin que existiera una auténtica política judicial que contemplara planes y estrategias de crecimiento.

La figura III.35. nos muestra el número y la composición de los juzgados de primera instancia existentes en el país.

FIGURA III.35. NÚMERO Y COMPETENCIA DE JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

Entidad federativa	Población total	Juzgados primera instancia	Competencia	Habitantes por juez
Aguascalientes	943506	18	8 Civiles y de Hacienda; 2 Familiares; 6 Penales; 2 Mixtos	52417.00
Baja California	2487700	42	17 Civiles; 16 Penales; 5 Familiares; 4 Mixtos	59230.95
Baja California Sur	423516	15	4 Civiles; 2 Familiares; 3 Penales; 6 Mixtos	28234.40
Campeche	689656	26	7 Penales; 8 Civiles; 8 Familiares; 3 Mixtos (civil y familiar)	26525.23
Chiapas	3920515	45	15 Civiles; 13 Penales; 5 Familiares; 12 Mixtos	87122.56
Chihuahua	3047867	67	25 Civiles; 31 Penales; 6 Familiares; 5 Mixtos	45490.55
Coahuila	2295808	48	19 Civiles; 20 Penales; 8 Familiares; 1 Mixto	47829.33
Colima	540679	36	7 Penales; 2 Mercantiles; 2 Familiares; 1 Civil; 24 Mixtos	15018.86
Distrito Federal	8591309	190	60 Civiles; 21 Arrendamiento; 2 Concursal; 66 Penales; 40 Familiares; 1 Inmatriculación;	45217.42

<i>Entidad federativa</i>	<i>Población total</i>	<i>Juzgados primera instancia</i>	<i>Competencia</i>	<i>Habitantes por juez</i>
Durango	1445922	37	10 Penales; 7 Civiles; 3 Mercantiles; 5 Familiares; 11 Mixtos; 1 Auxiliar	39078.97
Guanajuato	4656761	74	39 Civiles; 31 Penales; 4 Mixtos	62929.20
Guerrero	3075083	56	25 Penales; 18 Civiles; 5 Familiares; 8 Mixtos	54912.20
Hidalgo	2231392	40	5 Civiles; 2 Familiares; 13 Penales; 11 Civiles y Familiares; 11 Mixtos	55784.8
Jalisco	6321278	39	12 Civiles; 13 Penales; 10 Mercantiles; 4 Familiares (sólo primer distrito)	162084.05
México	13083359	125	55 Civiles; 22 Familiares; 47 Penales; 1 Mixto	104666.87
Michoacán	3979177	64	28 Civiles; 2 Familiares; 24 Penales; 10 Mixtos	62174.64
Morelos	1552878	25	13 Civiles; 8 Penales; 4 Mixtos	62115.12
Nayarit	919739	31	2 Civiles; 2 Mercantiles; 2 Familiares; 3 Penales; 22 Mixtos	29669.00
Nuevo León	3826240	43	12 Civiles; 8 Familiares; 15 Penales; 8 Foráneos (mixtos)	88982.33
Oaxaca	3432180	68	17 Penales; 15 Civiles; 6 Familiares; 30 Mixtos	50473.24
Puebla	5070346	54	20 Civiles; 15 Penales; 4 Familiares; 15 Mixtos	93895.30
Querétaro	1402010	26	12 Civiles; 2 Familiares; 8 Penales; 4 Mixtos	53923.46
Quintana Roo	873804	19	5 Civiles; 3 Familiares; 6 Penales; 5 Mixtos	45989.68
San Luis Potosí	2296363	36	8 Civiles; 4 Familiares; 8 Penales; 16 Mixtos	63787.86
Sinaloa	2534835	53	21 Penales; 16 Civiles; 5 Familiares; 11 Mixtos	47827.08
Sonora	2213370	43	16 Penales; 10 Civiles; 3 Mercantiles; 3 Familiares; 11 Mixtos	51473.72
Tabasco	1889367	47	19 Penales; 19 Civiles; 2 Familiares; 7 Mixtos	40199.30
Tamaulipas	2747114	49	25 Civiles; 16 Penales; 8 Mixtos	56063.55
Tlaxcala	961912	15	6 Penales; 6 Civiles y Familiares; 3 Mixtos	64127.47
Veracruz	6901111	52	19 Penales; 24 Civiles y Mercantiles; 9 Mixtos	132713.67
Yucatán	1655707	19	6 Civiles y Mercantil; 3 Familiares; 8 Penales; 2 Foráneos (mixtos)	87142.47
Zacatecas	1351207	33	3 Civiles; 3 Familiares; 3 Mercantiles; 6 Penales; 18 Mixtos	40945.67
<b>Total</b>	<b>97361711</b>	<b>1534</b>		<b>63469.17</b>

Por lo que toca a la capacidad instalada de juzgados de primera instancia en el país, los datos son muy reveladores, por las grandes diferencias que arrojan. Mientras que existe una entidad que mantiene un juez por cada quince mil habitantes, existe otra entidad que mantiene un juez por poco más de ciento sesenta mil habitantes. Como puede advertirse, se trata de una situación que va estrechamente vinculada con el desigual crecimiento poblacional y urbano que ha tenido el país. Aunque podrían anotarse muchos aspectos de los datos que en este sentido se presentan, es posible agrupar los resultados: son sólo cuatro las entidades que mantienen una positiva relación de menos de treinta mil habitantes por cada juez (lo que da al menos tres jueces por cada cien mil habitantes); ocho entidades más mantienen una relación por debajo de los cincuenta mil habitantes por cada juez (lo que significa dos jueces por cada cien mil habitantes). Trece entidades presentan una relación de cincuenta mil a setenta y cinco mil habitantes por cada juez; cuatro entidades tienen una relación por arriba de setenta y cinco mil habitantes, pero menor a cien mil por cada juez, y tres entidades federativas tienen una relación claramente negativa por insuficiente de un juez por más de cien mil habitantes.

De los datos contenidos en esta figura es posible advertir que la especialización de los juzgados ha sido un proceso lento y no generalizado. Mientras que la materia familiar es prácticamente un área especializada de la materia civil en todo el país, ya que existen veintiocho entidades que cuentan con juzgados familiares, la materia mercantil no generó juzgados especializados, excepto en siete casos. Esta situación obedece a la naturaleza “concurrente” de la materia mercantil, que generaba inconformidades en el fuero común y una resistencia a aceptar su total incorporación como parte de su sistema jurisdiccional. Además, a partir del 13 de mayo de 2000, en que se aprobó la Ley de Concursos Mercantiles, la materia concursal, que constituía quizá el área de mayor exigencia y conocimiento técnico, pasó a manos de los juzgados federales.

## b. *Adscripciones*

La adscripción de los jueces en los juzgados de primera instancia es una cuestión delicada que genera muchos conflictos en los Poderes Judiciales. En primer término, hay que repetir que la adscripción es una facultad de inmenso poder por el control que representa sobre los jueces en una doble vertiente. Es un poder para ubicar físicamente a los jueces en los distintos distritos judiciales y en los juzgados existentes, así como un poder para asignar la materia o competencia a la que se abocarán.

Ahora bien, por un lado, los órganos encargados de realizarla deben tomar en cuenta las necesidades del Poder Judicial y las características del juez; pero con frecuencia el cambio de adscripción obedecía a formas de control, al constituir un mecanismo para poder sancionar a los juzgadores.

Las consideraciones del juez no son menores, ya que éste tiene intereses personales que hacen que su traslado de una plaza a otra resulte a menudo problemática. Además, en cada Poder Judicial existen plazas que son más codiciadas que otras. Todas estas circunstancias hacen que las adscripciones sean procesos que despiertan mucha inquietud en los Poderes Judiciales y que requieren una racionalidad explícita y transparente para todos, a efecto de evitar su uso como mecanismo de influencia.

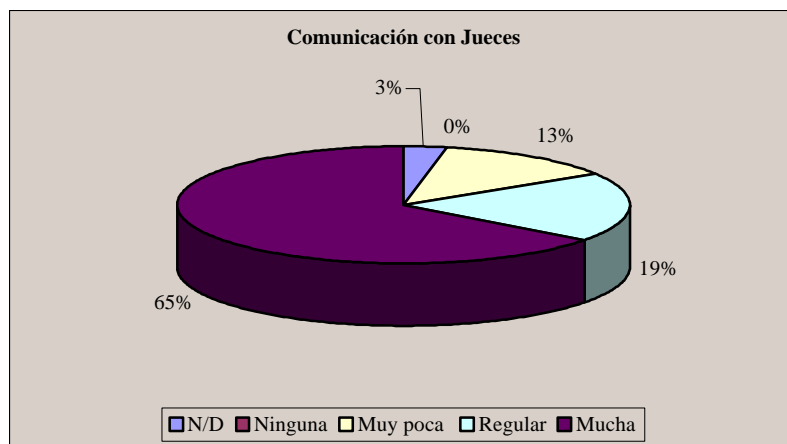
Los medios existentes para adscribir a los jueces a las distintas ubicaciones de los juzgados, así como a su competencia son tres, en relación directa a los órganos de gobierno que ya se han analizado. En primer lugar, la Presidencia podía tener la facultad de llevar a cabo esta asignación, lo que otorgaba un amplio margen de discrecionalidad y control a un individuo. En la actualidad, sólo una entidad conserva este sistema. En segundo lugar, y como mecanismo que sigue teniendo predominio, el Pleno del Tribunal Superior tiene la facultad de adscribir. En este caso, los juzgadores superiores jerárquicamente, como órgano colectivo tienen la facultad para ejercer este amplio poder. Son diecinueve las entidades que siguen conservando este sistema de adscripción, aunque uno de estos ya mezcla el tercer sistema, donde interviene el Consejo de la Judicatura, ya que será el Pleno el que realiza la adscripción a propuesta del Consejo. En ese mismo sentido, son doce entidades las que cuentan con un sistema donde el Consejo de la Judicatura lleva a cabo dicha adscripción. Si sumamos el caso último del sistema anterior, donde interviene el Consejo y el Pleno, puede afirmarse que la adscripción es una facultad adoptada por todas aquellas entidades donde se instauró un Consejo de la Judicatura. La diferencia entre el Consejo y el Pleno para llevar a cabo esta función en realidad es formal, ya que lo importante es que no recaiga en una sola persona, y que existan criterios transparentes y objetivos para llevar a cabo dichas adscripciones. Cualquiera de los dos órganos, desde una perspectiva teórica, puede eventualmente cumplir con estos requisitos.

## c. *Comunicación*

Los jueces de primera instancia deben tener las condiciones que les permitan desarrollar su función libres de toda injerencia del interior del Poder Judicial o del exterior. A esta situación es lo que en teoría se conoce como independencia judicial interna o, en un afán por distinguir términos, autonomía de los juzgadores. Esto no excluye la situación necesaria de que los jueces son, a final de cuentas, funcionarios de una institución frente a la cual deben ajustar sus actos para lograr llevar a cabo sus tareas, y deben actuar de manera responsable desde un punto de vista institucional y social. Lo que es aún más, para el correcto desempeño de esta función, también requieren el apoyo institucional que les proporciona el Poder Judicial del que forman parte como una organización con fines sociales determinados. A través de este apoyo, pueden solucionar cuestiones que

se encuentran estrechamente relacionadas con la función jurisdiccional que desempeñan. Estas necesidades incluyen desde solicitudes de equipo y material de trabajo hasta el intercambio de información sobre las condiciones del juzgado en lo general, o el apoyo del Poder Judicial para el trámite de un asunto que tenga especial relevancia. Por lo general, los jueces suelen dirigirse al presidente del Tribunal o a las oficinas administrativas que de él o ella dependen para tratar estas cuestiones. Esto implica que los presidentes deben mantener un canal de comunicación abierto con los jueces para tratar todas las cuestiones que surjan, que requieren el apoyo de la institución.

FIGURA III.36. COMUNICACIÓN DE LA PRESIDENCIA CON LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA



Como es posible advertir, la opinión de los jueces entrevistados, en su totalidad, contrasta con la de los magistrados, los cuales dividían su opinión en un 38% de opinión “regular” y un 38% de opinión de “mucho comunicación” (vid. figura III.33.). En este caso, está claro que los jueces opinaron mayoritariamente que la comunicación existente es mucha, cuarenta y cuatro jueces, y trece jueces, que es regular. De la misma manera que los magistrados, no hubo juez alguno que opinara que no había comunicación.

Como ya se ha apuntado, la comunicación entre los distintos niveles jerárquicos es una condición necesaria para la operación óptima de la institución. Lo que resulta ser prácticamente inexistente es la comunicación entre jueces o incluso entre jueces y magistrados, salvo algunas excepciones.

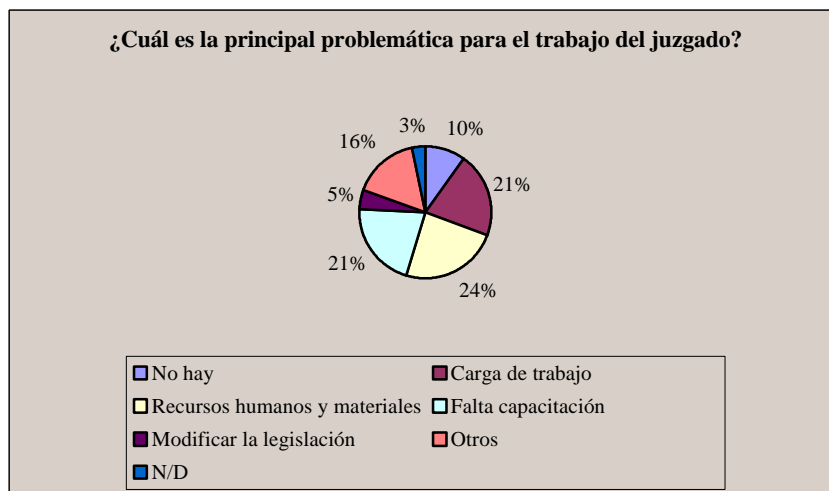
#### d. Problemática

Al igual que en el caso de los magistrados, los jueces deben combinar la función jurisdiccional con la dirección administrativa del juzgado al que están adscritos. En muchas ocasiones, la carga a la que se enfrenta el juez es más compleja que la de los magistrados. Esto se debe a que los jueces suelen tener más personal y que, al estar alejados físicamente de las oficinas sede del Tribunal, se requiere cierto nivel de desconcentración operativa. La causa de esta situación obedece a que la distancia genera dificultades adicionales para la recepción de material y el intercambio de información. En una entidad se encontró que el juez de un partido que se encontraba muy alejado de la sede del Tribunal debía transportarse varias horas en autobús hasta la capital del estado para recibir la papelería de su juzgado. Esta diligencia le tomaba aproximadamente un día y medio.



Ante la pregunta sobre la problemática principal que aqueja a los juzgados, los jueces presentaron una gran variedad de respuestas, que vale la pena tratar de sistematizar en los apartados que muestra la figura III.37.

FIGURA III.37. PREGUNTA A JUECES SOBRE PROBLEMÁTICA DE LOS JUZGADOS



Como puede apreciarse, las respuestas son proporcionadas, y sobresale de manera muy similar la excesiva carga de trabajo, la falta de capacitación y, particularmente, la falta de recursos humanos y materiales. Llama la atención que, tratándose de problemas con la legislación, sólo tres jueces sostuvieron su opinión. Por lo que respecta a las causas enunciadas en el rubro de otros, se encuentran la falta de juzgados y la falta de espacio (dos jueces en ambos casos), salarios bajos y problemas económicos (cuatro jueces), y un juez que opinó que el problema eran las tesis contradictorias de los magistrados que revisan sus actuaciones en apelación, y uno más sostuvo que el problema principal era la corrupción.

Lo cierto es que las opiniones tan divididas muestran que difícilmente podría sostenerse que un problema, quizá con excepción de la carga de trabajo, es común y predominante en todas las entidades del país, pero que aún quedan muchos elementos para mejorar el desempeño judicial de estos órganos.

#### D. LAS RELACIONES CON LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Las relaciones del Poder Judicial con los Poderes Ejecutivo y Legislativo es un tema que presenta importantes cambios. Bajo el esquema tradicional, los Poderes Judiciales tenían una relación que casi podría calificarse de subordinación con el Poder Ejecutivo, y sus vínculos con el Legislativo eran prácticamente inexistentes. El resultado de las transformaciones ha producido un fortalecimiento de los Poderes Judiciales y, consecuentemente, sus relaciones con los otros dos Poderes se han redefinido en lo que podría decirse que es un aspecto positivo de los fenómenos de cambio, ya que ha aumentado de manera particular los niveles de independencia y de eficiencia en la administración de justicia.

De cualquier modo, las relaciones tanto con el Poder Ejecutivo como con el Poder Legislativo inciden sobre las actividades del Poder Judicial de forma muy diversa. El objeto de este apartado es revisar la forma en que dichas relaciones se establecen y los efectos que tienen sobre el Poder Judicial.

## 1. El Poder Ejecutivo

La influencia del Poder Ejecutivo en la designación de los presidentes y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia hasta hace poco tiempo era una situación frecuente en las entidades del país. De hecho, en muchos estados la influencia de los gobernadores es todavía perceptible, no obstante que ésta se ha matizado.

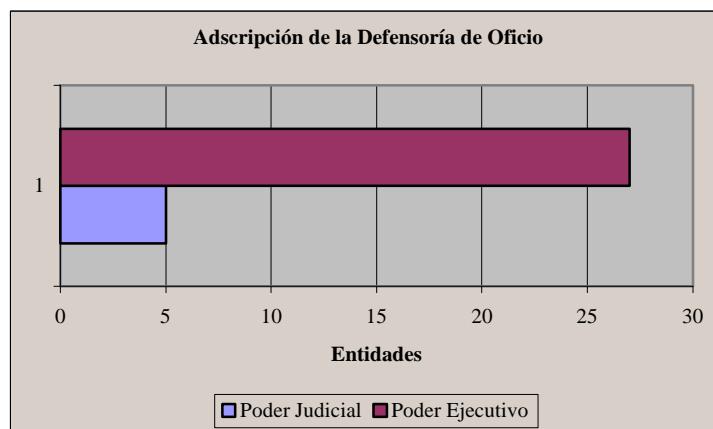
La detección de este tipo de situaciones representa una tarea compleja para el investigador. El análisis estricto del marco jurídico en muchos casos nos puede llevar a concluir que los mecanismos para la designación de los magistrados y el presidente del Tribunal se encuentran claramente definidos. Quizá el cambio que puede detectarse es que las Constituciones de los estados han sido reformadas recientemente con el objeto de introducir procedimientos que hagan más democrática la designación de los magistrados, al incluir de manera más directa y activa a las Legislaturas. A pesar de que el análisis normativo nos permite observar un cambio, queda por hacer el análisis de la forma en que operan los procedimientos en la realidad.

La obtención de información que permita hacer un análisis sobre los mecanismos que rodean las relaciones entre el Poder Judicial y el gobernador debe obtenerse no sólo de la formulación de preguntas directas, sino también de la información que se proporciona de manera indirecta con motivo de otras preguntas, así como de las observaciones que se realizan.

Ahora bien, las relaciones entre el Poder Judicial y el Ejecutivo no se agotan con los procesos de designación de funcionarios judiciales. La participación y colaboración de ambos Poderes en el proceso de la administración de justicia puede apreciarse claramente en diversas fases. El papel que desempeñan las Procuradurías de Justicia mediante el ejercicio de la acción penal, y la relación que tienen con los Poderes Judiciales en virtud de dicha función representa un área de estrecha vinculación.

Por otro lado, cabe recordar que en muchas entidades la defensoría de oficio se encuentra en manos del Poder Ejecutivo, como se demuestra en la figura III.38. Asimismo, los Poderes Judiciales suelen requerir el auxilio del Poder Ejecutivo para la ejecución de sentencias, situación que supone una importante relación de colaboración.

FIGURA III.38. ADSCRIPCIÓN DE DEFENSORÍAS DE OFICIO



En este apartado se analizarán primero los mecanismos formales que existen para la designación de presidentes, magistrados y consejeros de la Judicatura. A continuación, se presentarán algunas consideraciones sobre las circunstancias que rodean los procesos de designación, a la luz de la influencia del Poder Ejecutivo en el resultado de los mismos. Posteriormente, se atenderá a la percepción que existe en el Poder Judicial sobre el estado de las relaciones con la Procuraduría

del estado y con los cuerpos de policía a propósito de la necesidad de hacer uso de la fuerza pública para la ejecución de decisiones judiciales.

a. *Nombramientos*

La importancia de los nombramientos de los funcionarios judiciales radica en que son, quizá, la expresión real y simbólica del principio de independencia judicial. Estos nombramientos no pueden ser vistos de manera aislada, sino que constituyen parte de un sistema, que da fuerza y autonomía a la institución frente a los otros poderes públicos. Los retiros, salarios, inamovilidad, presupuestos se encuentran muy relacionados entre sí para poder determinar el nivel de independencia de cada institución.

1) *Presidente*

El proceso para la designación del presidente del Tribunal Superior de Justicia por lo general es muy semejante en todas las entidades. De hecho, conforme a la Ley Orgánica de los Poderes Judiciales de las treinta y dos entidades, la designación corresponde al Pleno del Tribunal.

No obstante, la duración de los presidentes en el cargo es variable. En algunos casos, los tribunales eligen a un presidente cada año. En otros, la duración es de tres o cuatro años. Incluso hay presidentes que duran en el encargo seis años. En este último caso, suele operar un fenómeno conocido como el *sexenio judicial*, que significa que la designación del presidente del Tribunal coincide con la llegada del nuevo gobernador, lo que suele verse como una influencia negativa del Poder Ejecutivo. En todos estos esquemas, se dan variantes relativos a la posibilidad de reelección.

FIGURA III.39. DURACIÓN DE LOS PRESIDENTES

<i>Entidad federativa</i>	<i>Duración</i>
Aguascalientes	2 años
Baja California	1 año
Baja California Sur	3 años
Campeche	1 año
Chiapas	1 año
Chihuahua	3 años
Coahuila	1 año
Colima	1 año
Distrito Federal	4 años
Durango	3 años
Guanajuato	2 años
Guerrero	1 año
Hidalgo	1 año
Jalisco	2 años
México	3 años
Michoacán	1 año
Morelos	2 años
Nayarit	1 año
Nuevo León	2 años
Oaxaca	1 año
Puebla	1 año
Querétaro	1 año
Quintana Roo	3 años

<i>Entidad federativa</i>	<i>Duración</i>
San Luis Potosí	1 año
Sinaloa	1 año
Sonora	6 años
Tabasco	1 año
Tamaulipas	3 años
Tlaxcala	1 año
Veracruz	3 años
Yucatán	2 años
Zacatecas	1 año

## 2) Magistrados

La designación de los magistrados del Tribunal es un proceso que normalmente involucra tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo. Las transformaciones experimentadas por los Poderes Judiciales en años recientes no han excluido la participación del Ejecutivo y del Legislativo en el proceso, aunque han modificado el peso de cada uno de ellos en la decisión y, en ocasiones, han, incluso, abierto una vía para que algún órgano del Poder Judicial participe en el proceso, como se da con algunos órganos de gobierno del Poder Judicial que proponen candidatos.

Uno de los objetivos principales del proceso es asegurar la autonomía del magistrado que se nombre. Para lograrlo, se busca combinar la intervención de los Poderes con el fin de evitar que un solo criterio prevalezca. Sin embargo, existen otras cuestiones que también deben ser tomadas en cuenta. La capacidad de los candidatos es un aspecto que necesariamente debe ser discutido. Sobre este particular, suele considerarse que, si el candidato tiene experiencia como miembro del Poder Judicial y su labor ha sido destacada, el requisito se encuentra satisfecho. Además, se estima que el acceso a la magistratura de miembros provenientes del Poder Judicial estimula el desarrollo profesional de los juzgadores y fortalece la carrera judicial. No obstante, también debe tenerse en cuenta que resulta conveniente incorporar como magistrados a juristas que se han desempeñado en otros campos. La llegada de gente del exterior proporciona nuevos aires al Poder Judicial, lo que evita que la institución se mantenga aislada. En síntesis, es deseable lograr un equilibrio entre los factores ventajosos que ofrece una carrera judicial y aquéllos que ofrecen las visiones y experiencia externa. En opinión de un funcionario judicial entrevistado de amplia trayectoria y experiencia, los juristas provenientes del exterior aportan argumentos novedosos y son críticos con las costumbres existentes. Todo ello permite una mejor administración de justicia.

El diseño de los procesos de selección de magistrados debe tomar en cuenta todos estos factores, con el fin de que el resultado pueda contribuir a la integración de tribunales plurales, independientes y capaces.

Bajo el esquema tradicional de designación de los magistrados, correspondía al gobernador proponer al candidato, y al Poder Legislativo, ratificarlo. La mayor parte de las entidades han modificado este esquema, tal y como se muestra en la figura III.40.

FIGURA III.40. NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Ejecutivo-Legislativo</i>	<i>Legislatura (sola)</i>	<i>Legislatura-P. Judicial</i>	<i>Pleno</i>	<i>Consejo</i>	<i>Presidente</i>
Aguascalientes	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Baja California	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí
Baja California Sur	No	Sí	No	No	No	No	No
Campeche	No	Sí	No	No	No	No	No
Chiapas	No	Sí	No	No	No	No	No
Chihuahua	No	No	No	Sí	Sí	No	No
Coahuila	No	Sí	No	No	No	Sí	No

Entidad federativa	Gobernador	Ejecutivo-Legislativo	Legislatura (sola)	Legislatura-P. Judicial	Pleno	Consejo	Presidente
Colima	No	Sí	No	No	No	No	No
Distrito Federal	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Durango	No	Sí	No	No	No	No	No
Guanajuato	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Guerrero	No	Sí	No	No	No	No	No
Hidalgo	No	Sí	No	No	No	No	No
Jalisco	No	No	No	Sí	No	Sí	No
México	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Michoacán	No	Sí	No	No	No	No	No
Morelos	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Nayarit	No	Sí	No	No	No	No	No
Nuevo León	No	Sí	No	No	No	No	No
Oaxaca	No	Sí	No	No	No	No	No
Puebla	No	Sí	No	No	No	No	No
Querétaro	No	No	Sí	No	No	No	No
Quintana Roo	No	No	No	Sí	Sí	No	No
San Luis Potosí	No	Sí	No	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Sonora	No	Sí	No	No	No	No	No
Tabasco	No	Sí	No	No	No	No	No
Tamaulipas	No	No	Sí	No	No	No	No
Tlaxcala	No	Sí	No	No	No	No	No
Veracruz	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Yucatán	No	No	Sí	No	No	No	No
Zacatecas	No	Sí	No	No	No	No	No
<b>Totales</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>1</b>

Tal y como se desprende de la figura III.40., las reformas al proceso de selección de los magistrados han producido diversos resultados. En general, la tendencia ha sido limitar el papel del gobernador en el proceso. De esta manera, existen veintiún procesos donde interviene parcialmente y once en los que no tienen ninguna intervención.

La nueva reglamentación del proceso de designación de magistrados significa, desde el punto de vista formal, un fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial respecto del gobernador. El diseño de mecanismos que permiten la intervención de diversas instituciones en el proceso sin duda permite que la designación sea más democrática. En tres casos, son las Legislaturas las que por sí solas llevan a cabo el proceso de nombramiento. En cambio, hay ocho casos donde se da la colaboración de la Legislatura con algún órgano de gobierno del Poder Judicial, lo que representa una novedad muy positiva. Como puede observarse, son los Consejos de la Judicatura los que llegan a intervenir más frecuentemente en estos procesos, ya sea con la Legislatura o en los casos donde hay colaboración Ejecutivo-Legislativa para proponer candidatos. Además, es importante mencionar que hay casos dinámicos, es decir, no se sigue siempre el mismo proceso para estas designaciones, ya que se rotan los procesos de designación en un intento por combinar formas de incorporación que involucran tanto a actores internos del Poder Judicial como a actores que provienen de fuera.

### 3) Consejeros

Los mecanismos para la integración de los Consejos de la Judicatura son una cuestión muy debatida en el país. Por un lado, existen quienes consideran que el Consejo debe tener una inte-

gración plural, compuesta por individuos que provengan del Poder Judicial y del exterior. Por el otro, se defiende la existencia de un Consejo de la Judicatura integrado exclusivamente por miembros del Poder Judicial. Ambas posturas tienen también importantes variantes. Como ejemplo, puede mencionarse que quienes proponen la existencia de un Consejo plural difieren en cuanto al carácter de sus miembros y al balance en la composición del órgano. Hay voces que apoyan la idea de que los consejeros deben ser honorarios y tener un límite determinado de sesiones al año. Por el contrario, otros plantean que el Consejo debe sesionar permanentemente y sus miembros deben recibir un salario.

En relación con la integración, la disputa se centra en definir el balance entre los miembros del Consejo provenientes del Poder Judicial y los que provienen del exterior. Por lo que respecta a las discusiones que se centran en un Consejo integrado exclusivamente con miembros del Poder Judicial, existen corrientes que se inclinan por seleccionar a los miembros mediante insaculación. El origen de los integrantes del Consejo es también debatido. De esta manera, se cuestiona el número de magistrados que deben integrarlo y el número de jueces. Asimismo, se plantea la posibilidad de incorporar a jueces menores o a secretarios de acuerdos.

A propósito del debate sobre la integración de los Consejos de la Judicatura, este subapartado se ocupa de la intervención del Poder Ejecutivo en la designación de consejeros. Como ya se ha mencionado con anterioridad, los Consejos de la Judicatura son instituciones que aparecen como parte de las transformaciones que han experimentado los Poderes Judiciales del país en los últimos años. Esta circunstancia hizo que su diseño se alejara de un modelo que favoreciera la influencia del Poder Ejecutivo, para quedar en su lugar una integración que balanceara las propuestas de los tres Poderes, o, en su caso, una integración exclusiva por miembros del Poder Judicial. Los resultados de este proceso pueden observarse en la figura III.41.

FIGURA III.41. ORIGEN DE CONSEJEROS

Entidad federativa	Gobernador	Presidente TSJ	Pleno	Legislatura	Magistrados	Jueces	Otros
Aguascalientes	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Baja California	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Presidente del Tribunal de Justicia Electoral
Coahuila	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Decanos de los notarios
Distrito Federal	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Durango	No	Sí	No	Sí	No	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Jalisco	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Secretario de Juzgado
México	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Morelos	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Maestro titular decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Morelos
Nayarit	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Secretario
Nuevo León	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No
Querétaro	No	Sí	No	No	No	Sí	Oficial Mayor
Sinaloa	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Sonora	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Consejo del Colegio de Notarios
Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Secretario de Acuerdos
<b>Totales</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>8</b>

La información proporcionada por la figura muestra cómo los Poderes Ejecutivos tienen una limitada participación en los mecanismos para integrar a los Consejos de la Judicatura. Por lo general, su papel consiste en designar a uno de los miembros del Consejo, situación que ocurre en ocho entidades. En dos de estos casos aparece el procurador de Justicia del estado como miembro *ex officio* del Consejo. En los Consejos restantes, no hay presencia de individuos que pertenezcan al Ejecutivo o que sean miembros del mismo. Como puede verse, el diseño de los Consejos plantea un esquema en el que la intervención de los Poderes Legislativo y Ejecutivo presenta un balance con la del Judicial en la integración del Consejo, o en el que el Poder Judicial es el único que se ocupa de la integración de dicho órgano. En todo caso, la influencia del Ejecutivo aparece reducida.

Antes de finalizar este subapartado, conviene hacer algunas precisiones respecto de la naturaleza de los integrantes del Consejo. En muchas ocasiones los miembros de dicho órgano que son designados por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo se consideran representantes de dichos Poderes. No obstante, el carácter de la función que desempeñan no parece ajustarse a lo que puede esperarse de una representación. En todo caso, las atribuciones que se confieren a los otros Poderes para designar a integrantes de los Consejos deben verse como mecanismos que dotan de mayor pluralidad al Consejo, y hacen más transparente al Poder Judicial. Este último aspecto es especialmente importante cuando se considera que la labor del Poder Judicial, como la toda institución pública, está sujeta al escrutinio público.

## b. Comunicación

Los efectos de los esfuerzos normativos por fortalecer la independencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo han sido muy diversos en las entidades. Por una parte, existen Poderes Judiciales donde puede percibirse que se ha producido una separación. Sin embargo, todavía quedan instituciones judiciales en el país donde subsiste la influencia del gobernador. En realidad se trata de una relación que presenta muchas dificultades para su reforma.

Los gobernadores tradicionalmente han considerado el Poder Judicial como una institución que se encuentra bajo su tutela. En ese sentido, han tenido interés directo en la designación no sólo del presidente, sino también de los magistrados. Esta tradición puede observarse incluso en los textos legislativos, donde se establece que la duración de los funcionarios judiciales en sus cargos será por un periodo de seis años que, como se mencionó anteriormente, se conoce como *sexenio judicial*. El objeto de la medida es hacer que la elección del nuevo gobernador coincida con la renovación o, en su caso, ratificación de los funcionarios judiciales. De esta manera, el gobernador tiene un amplio margen de maniobra para colocar a los funcionarios que considerara pertinente. La interpretación sobre los efectos del *sexenio judicial* se hace también de tal forma que favorece el interés del gobernador entrante. En consecuencia, los funcionarios que son designados durante el transcurso del *sexenio judicial* se entiende que ocuparán el cargo únicamente por el lapso que reste para la conclusión del sexenio. Es decir, en estos casos, se entiende que los juzgadores no son nombrados por seis años, sino solamente por el espacio de tiempo que falte para la conclusión del sexenio.

Durante la visita a una entidad, se informó de que el *sexenio judicial* estaba a punto de concluir en ese Poder Judicial.<sup>32</sup> El ambiente que se respiraba era de mucha incertidumbre. Jueces y magistrados ignoraban si serían ratificados. Está claro que esta situación afecta notablemente la labor del Poder Judicial, toda vez que no sólo obstruye el desarrollo institucional de los funcionarios, sino que los somete periódicamente a un proceso informal en el que se decide sobre su continuidad en la institución mediante mecanismos que les son completamente ajenos.

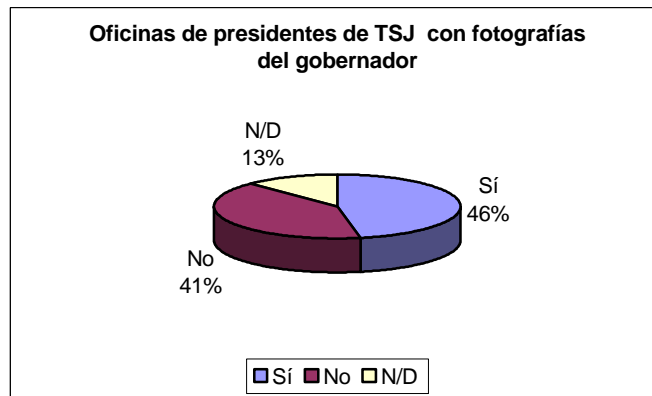
En este subapartado se introducen algunas herramientas que se consideran útiles para definir cuál es la situación real de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Judicial. En primer lugar, debe tomarse en cuenta la observación. Se pidió a los investigadores encargados de realizar las visitas que prestaran especial atención en este aspecto. Adicionalmente, la lista de observaciones incluyó un objetivo en el que se trata de medir una señal que suele ser muy simbólica cuando se trata de definir este tipo de relación. La observación se refiere a la presencia de fotografías oficiales del gobernador en la oficina del presidente del Tribunal. En algunos casos, se encontraron dos fotografías: una del presidente de la república y otra del gobernador del estado. La figura III.42. nos muestra los resultados de las observaciones.

---

<sup>32</sup> Por esos días, el nuevo gobernador del estado entró en funciones.



FIGURA III.42. FOTOGRAFÍAS DE GOBERNADORES



Es evidente que la sola fotografía oficial del gobernador difícilmente puede ser un argumento contundente sobre la existencia de una relación subordinada entre el Poder Ejecutivo y el Judicial. Sin embargo, como ya se ha dicho, el valor es simbólico. Se trata de una tradición que siguen fielmente los mandos medios y superiores de la administración pública. Ante la clara separación que debe existir entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, la presencia de una fotografía del gobernador en la oficina del presidente desde luego no ayuda a fortalecer la imagen de la institución y presupone aparentemente un comportamiento burocrático que no se justifica.

Por otra parte, los investigadores tenían la obligación de anotar todos los detalles que consideraran relevantes sobre este tipo de relaciones, así como de llenar un formato sobre la evaluación de la vista a su conclusión (*vid.* II.C.1.). Esta información nos permite apreciar cómo, en algunos casos, a pesar de que el marco legislativo parece garantizar la existencia de una relación equilibrada entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, la realidad muestra una importante dependencia del primero hacia el segundo. En dos entidades la dependencia era evidente. Se percibió que los funcionarios de esos Poderes Judiciales actuaban como si fueran miembros de la administración pública estatal. En otras entidades, la dependencia era más moderada. No obstante, los entrevistados reconocían que la relación no era equilibrada.

A propósito de los comentarios que se hicieron sobre la figura del *sexenio judicial*, puede obtenerse otra herramienta para el estudio de la relación entre el Ejecutivo y el Judicial. Se trata del análisis de la legislación en la realidad. En ese sentido, es posible observar que muchos procedimientos de juicio político y remoción de magistrados contemplados por las Constituciones estatales también suelen dar un amplio margen de discrecionalidad a los gobernadores para su empleo.<sup>33</sup>

El tema del *sexenio judicial* junto con el de la remoción de magistrados se encuentran estrechamente relacionados con el debate sobre su inamovilidad. Se trata del diseño de un mecanismo que otorgue certeza a los juzgadores sobre su permanencia en el cargo, basado en criterios objetivos que permiten que el juzgador pueda realizar sus funciones libre de toda influencia, sin temor a un despido, y que las condiciones que definen su duración se fijen desde su nombramiento. Además, existe un procedimiento debidamente reglamentado para conocer sobre cualquier responsabilidad que los magistrados pudieran tener con motivo del ejercicio de sus funciones, y cuya solución depende normalmente del Poder Legislativo. Los modelos de inamovilidad existentes en el país pue-

<sup>33</sup> Un ejemplo claro de esta situación se presentaba en el ámbito federal, en donde la facultad de iniciar un juicio político en contra de algún ministro de la Suprema Corte de Justicia correspondía al presidente. El procedimiento establecido para tal fin requería que el presidente escuchara en privado al ministro afectado, antes de decidir si se iniciaba formalmente el procedimiento. Esta figura ya desapareció.

den agruparse en términos generales en dos grandes grupos. El primero se caracteriza por nombramientos por un término determinado sujetos a ratificación. En caso de que se obtenga la ratificación, el juzgador adquiere el carácter de inamovible, y su permanencia en el cargo se mantiene hasta el momento del retiro. En el segundo, el nombramiento del magistrado se realiza por única vez y la duración es limitada a un espacio determinado de tiempo. En ambos casos, las etapas de los procesos de remoción, así como las instituciones que participan en el mismo, deben encontrarse claramente definidas.

El debate sobre la inamovilidad en cualquiera de los dos modelos presentados aquí plantea interesantes consideraciones. En opinión de un presidente entrevistado, la inamovilidad hasta el retiro puede generar magistrados apáticos que, al tener asegurado el cargo de por vida, pierdan interés en actualizarse e incluso en el desempeño de la propia función jurisdiccional. Por otro lado, el nombramiento por un lapso determinado —normalmente un periodo superior a los diez años— obliga al establecimiento de un régimen de retiro que resulte atractivo para los magistrados que concluyan con la función, con la consecuente afectación del presupuesto del Poder Judicial. Esto ocasiona que, en muchos casos, los magistrados que se retiran sean todavía muy jóvenes y la carga del Poder Judicial se prolonga durante muchos años.

La elaboración, aprobación y ejercicio del presupuesto del Poder Judicial es otro aspecto que tiene una incidencia directa en la relación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo. Sin embargo, también involucra al Legislativo. Asimismo, es una cuestión que depende de muchas otras consideraciones, de tal forma que rebasa el ámbito de las relaciones entre Poderes. Por tal motivo, se ha decidido tratarlo de forma separada en la sección III.E.1. de este mismo capítulo.

### *c. Procuración de justicia (proceso penal)*

La participación del Poder Ejecutivo a través de las Procuradurías de Justicia en los procesos penales produce una relación principalmente de naturaleza procesal con el Poder Judicial. En ese sentido, corresponde a los Poderes Judiciales decidir sobre la procedencia de las consignaciones que presenten las Procuradurías y, en su caso, conducir y concluir los procesos penales que se inicien.

Como puede verse, aparentemente, en estos casos, los límites de las relaciones entre ambas instituciones se encuentran claramente delimitados. No obstante, la relación se torna muy compleja cuando se presentan diferencias en los criterios que se aplican para resolver los procesos. El caso típico ocurre cuando un juez considera que no existen elementos suficientes para procesar a los individuos consignados por el Ministerio Público. Los alcances de la resolución no sólo implican que los individuos consignados serán liberados, sino que también indican que el agente del Ministerio Público no realizó bien su trabajo. Los efectos de esta situación pueden producir desde un enfrentamiento entre un juez y un agente del Ministerio Público, hasta conflictos que involucran a las dos instituciones. Además, es frecuente que este tipo de controversias trascienda el ámbito jurisdiccional y sea ventilado públicamente mediante el uso de los medios de comunicación; particularmente, cuando se trata de procesos en los que se conoce de la comisión de delitos que han impactado en la opinión pública.

La naturaleza de esta relación y las tensiones inherentes a la misma son aspectos que tienen que ser considerados cuando se atiende a la forma en la que el juez y, en general, el Poder Judicial desempeñan su labor. Un Poder Judicial débil tendrá muchas dificultades para resolver con toda libertad los asuntos que le presente la Procuraduría.

La relación no se agota en el aspecto jurisdiccional y sus efectos. Los agentes del Ministerio Público y el personal de los juzgados conviven estrechamente, debido a que aquél normalmente tiene a su cargo todos los procesos que son turnados al juzgado.

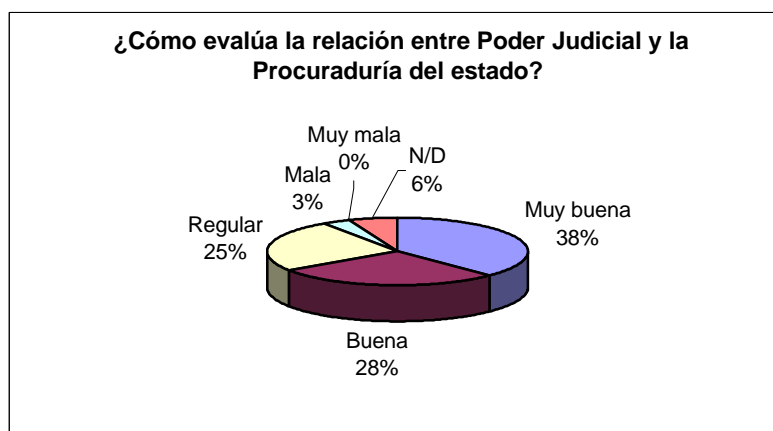
Otro aspecto que incide en la relación entre estas dos instituciones es que, en muchas ocasiones, los procuradores de Justicia tienen experiencia como magistrados en el Poder Judicial o vice-

versa. Lo mismo ocurre con los agentes del Ministerio Público y los funcionarios jurisdiccionales. Esta situación hace que frecuentemente los actores involucrados en un asunto determinado no sólo conozcan la forma en la que reaccionarán sus contrapartes, sino que existan relaciones personales entre los funcionarios de una y otra institución. Una posible explicación para este fenómeno tiene que considerar necesariamente la debilidad de los mecanismos que cada una de estas instituciones tiene para asegurar un desarrollo estable de su personal en el interior de la misma. De esta manera, la ausencia o debilidad del servicio civil de carrera en la Procuraduría o de la carrera judicial en la institución jurisdiccional hace que los funcionarios no tengan arraigo en la institución a la que pertenecen y se creen incentivos para buscar oportunidades en la otra institución.<sup>34</sup>

Como puede verse, el estudio de esta relación puede hacerse desde varias perspectivas. En este apartado nos ocuparemos de la forma en que la institución judicial, representada por los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, percibe su relación con las Procuradurías de Justicia. Posteriormente, en el capítulo IV.B.1. nos ocuparemos de la forma en la que dicha relación es percibida por los jueces penales.

La figura III.43. contiene las respuestas de los presidentes de los Tribunales a la pregunta sobre la forma en que consideran cómo es la relación con la Procuraduría de Justicia del estado.

FIGURA III.43. RELACIÓN CON LA PROCURADURÍA



Como puede verse, la mayor parte de los presidentes considera que la relaciones entre el Poder Judicial y la Procuraduría del estado son buenas o muy buenas. Sin embargo, no deja de ser inquietante que un 25% considere que son regulares. Solamente uno estimó que eran malas.

Los resultados en términos generales significan que hay un ambiente propicio para que exista una buena comunicación entre ambas instituciones. Sin embargo, el análisis de las respuestas debe considerar que las relaciones se desarrollan en una arena donde se presentan diversas coyunturas, que pueden incidir sobre la percepción que se tenga de ellas continuamente.

Algunos elementos adicionales para el análisis de las relaciones entre estas dos instituciones se obtuvieron durante las visitas a los Poderes Judiciales. En primer lugar, muchos Poderes Judiciales del país comparten instalaciones con las Procuradurías. En estos casos, ambas instituciones se ven obligadas a acomodarse en espacios reducidos y deben defender constantemente las áreas que les corresponden. Pero el problema es todavía más grave. El hecho de que el Poder Judicial comparta oficinas con la Procuraduría puede repercutir sobre la percepción que se tiene de la naturaleza de ambas instituciones. En el caso del Poder Judicial, es importante que se le perciba como una institu-

<sup>34</sup> La carrera judicial se analiza en el capítulo V.B.1.

ción desvinculada del Poder Ejecutivo, que ejerce sus funciones de manera separada. La cohabitación con la Procuraduría, desde luego, no ayuda a resolver esta cuestión. Por otro lado, en las entidades donde los procesos de reforma judicial son incipientes, los funcionarios judiciales suelen estimar que su traslado a mandos medios o superiores en la Procuraduría del estado significa un ascenso en su carrera. Esto indica que el Poder Judicial es percibido como un órgano que forma parte de la administración pública estatal.

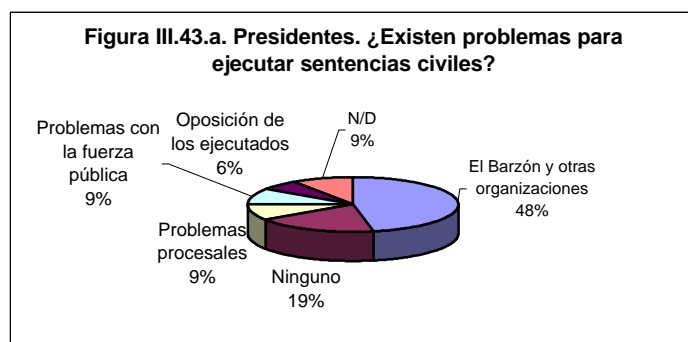
#### d. Disponibilidad de fuerza pública

Desde una perspectiva ideal, los Poderes Judiciales deben contar con la legitimidad necesaria para que sus resoluciones sean reconocidas y respetadas por toda la sociedad y acatadas por los sujetos a quienes afectan. Por esta razón, la labor jurisdiccional ha de entenderse como un proceso mucho más complicado que la sola adjudicación de derechos a individuos con base en el ordenamiento jurídico vigente.<sup>35</sup> Sin embargo, por diversos motivos, las resoluciones que dicta el Poder Judicial no son siempre aceptadas y acatadas. Este fenómeno es particularmente agudo cuando un Poder Judicial no es capaz de aparecer frente a la sociedad como una institución que desempeña de forma adecuada la función jurisdiccional o no es capaz de dar una imagen que le permita obtener credibilidad, por mencionar algunos problemas.

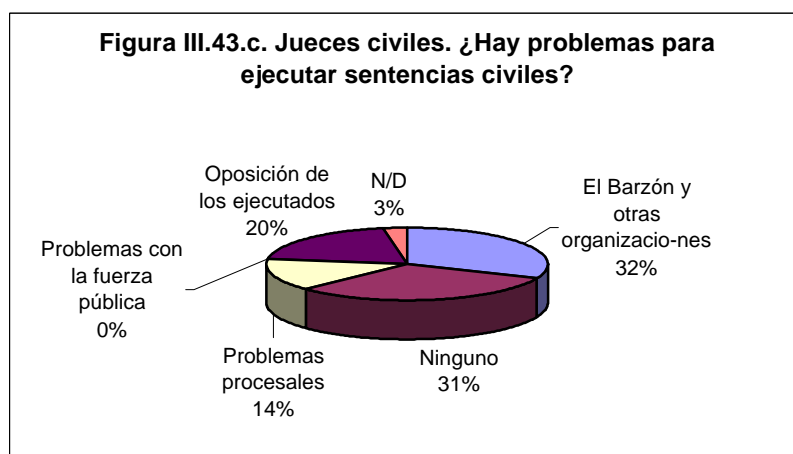
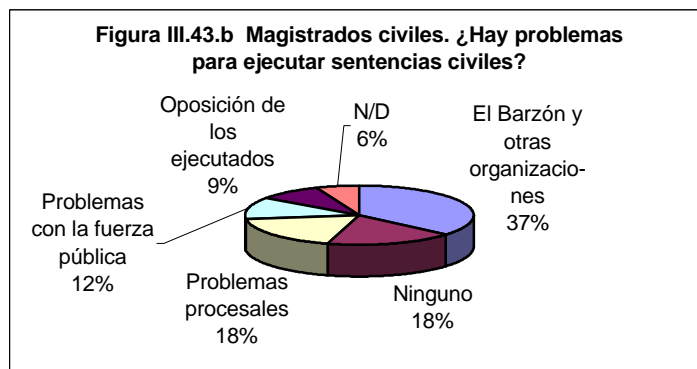
La solución técnica que se ofrece al cumplimiento de las resoluciones judiciales consiste en dotarlas de un carácter coactivo. En ese sentido, todas las sentencias que dictan los juzgadores son mandatos que, llegado el caso, pueden ser legítimamente ejecutados mediante el empleo de la fuerza. No obstante, los Poderes Judiciales suelen carecer de medios propios para la ejecución de sus resoluciones, por lo que deben recurrir al auxilio de la fuerza pública, que normalmente se encuentra subordinada al Poder Ejecutivo.

El objeto del presente subapartado es analizar dos problemas que, aunque se encuentran estrechamente ligados, son de naturaleza distinta. Por una parte, se estudia la forma en la que las resoluciones judiciales son recibidas por la sociedad, desde la perspectiva de los Poderes Judiciales. Se trata de una cuestión directamente relacionada con la forma en que desempeñan la función jurisdiccional. Por otro lado, nos ocupamos de observar los problemas cotidianos a los que se enfrentan los juzgadores para la ejecución de sus sentencias.

Las figuras III.43.a., III.43.b. y III.43.c. presentan las respuestas obtenidas a la pregunta sobre la existencia de problemas para la ejecución de sentencias civiles.



<sup>35</sup> Vid. introducción.



Los resultados muestran claramente cómo El Barzón y otras organizaciones sociales tienen un marcado impacto en el proceso de la administración de justicia. Es evidente que este problema no sólo tiene consecuencias técnicas relacionadas con la ejecución de las sentencias, sino que ataca la legitimidad de los actos de los Poderes Judiciales como órganos del estado que resuelven controversias. Desde el punto de vista de la legitimidad de los Poderes Judiciales, las actividades de este tipo de organizaciones sociales constituyen un importante reto para los Poderes Judiciales. Esto les obliga a mantener una comunicación constante con ellas y con sus contrapartes. En muchos Poderes Judiciales han intentado abrirse canales permanentes de comunicación; no obstante, su papel en estas cuestiones todavía no está definido con claridad. Por otro lado, el activismo de estas organizaciones sociales es capaz de generar serias interferencias en las tareas ordinarias de los Poderes Judiciales. De esta manera, se presentan tomas de juzgados y otros actos destinados a entorpecer su labor o la ejecución de sus resoluciones.

La cuestión de la oposición de las partes a la ejecución de las sentencias es un problema que se encuentra muy relacionado con el anterior. En este caso, está en juego la imagen que se tiene del Poder Judicial y del papel que desempeña en la sociedad. El hecho que los justiciables se rehúsen continuamente a cumplir con las resoluciones emitidas por el Poder Judicial tiene que ser motivo de un profundo análisis del papel que ha jugado en relación con la función que desempeña; aunque un estudio a fondo de la cuestión rebasa las actividades de los Poderes Judiciales, puesto que se trata de un problema de articulación del Estado de derecho en el país.

La existencia de problemas para solicitar el apoyo de la fuerza pública también se relaciona con las dos anteriores. En estos casos, el problema no sólo incluye la falta de cumplimiento de las sentencias, sino que alude también a la incapacidad material del Poder Judicial para ejecutarlas de forma coactiva. Llama la atención cómo tanto presidentes como magistrados civiles hablaron de problemas para solicitar el auxilio de la fuerza pública y ningún juez los mencionó. La cuestión es relevante, si se toma en cuenta que son las resoluciones de los jueces las que deben ejecutarse. Esta situación obliga a preguntarse si es que los jueces se interesan por el cumplimiento de sus sentencias. Esto es trascendental para determinar la naturaleza real del proceso jurisdiccional en el país. Teóricamente, el cumplimiento de las sentencias y, en general, de las resoluciones emitidas por los jueces debe ser un asunto de primer orden para los Poderes Judiciales. A propósito de este problema, un magistrado mencionaba cómo desde el Tribunal se procuraba presionar a los jueces para que emplearan con mayor frecuencia los medios de apremio que tienen a su disposición. El comentario parece indicar que algunos jueces no muestran preocupación por el destino de sus resoluciones.

Por otro lado, las solicitudes de auxilio a la fuerza pública implican el establecimiento de canales de comunicación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo que permitan una buena coordinación. A propósito de esta cuestión, los presidentes y los magistrados que mencionaron la existencia de dificultades para solicitar el apoyo de la fuerza pública se refirieron a la necesidad de negociar con distintas oficinas del Poder Ejecutivo para obtener el auxilio requerido. Esta situación es un síntoma de la debilidad de algunos Poderes Judiciales.

En el rubro de problemas procesales hemos agrupado las respuestas de los funcionarios judiciales en las que hicieron referencias a las dilaciones que los litigantes suelen causar con motivo de la interposición de diversos recursos y el alargamiento de las diligencias. En estos supuestos se incluyen también comentarios que aluden a los términos procesales, así como a los amparos. La opinión generalizada sobre este tema es que los abogados abusan en el empleo de mecanismos procesales para retrasar el cumplimiento de las resoluciones judiciales.

Un problema que fue mencionado de manera colateral tiene que ver con los actuarios. En un caso se habló de los retrasos que genera la falta de actuarios disponibles. Asimismo, se habló de las dificultades para controlar a estos funcionarios y sus relaciones con las partes. En otros casos se trajo a colación la discusión sobre la conveniencia de establecer oficinas centrales de actuarios y notificadores. Sobre este último planteamiento existen diversas experiencias en el país. El caso del Poder Judicial del Distrito Federal representa un modelo en el que este tipo de centrales de actuarios tuvo muchos problemas para operar y terminó desapareciendo. El argumento que suele darse es que de esta manera se da más control a los jueces en el desarrollo de las diligencias. Sin embargo, en Aguascalientes, el modelo parece estar funcionando satisfactoriamente. Al efecto, se han creado dos oficinas a las que se adscriben los notificadores y los actuarios respectivamente. El jefe de cada oficina controla la labor de su personal y cuenta con un sistema automatizado de turnos. A propósito de estos dos casos, conviene recordar que las circunstancias en las que operan uno y otro Poder Judicial son muy distintas. Por ello, no es posible hablar sobre las bondades o los defectos intrínsecos de un órgano como el que nos ocupa sin atender precisamente a dichas circunstancias. No obstante, la discusión sobre el establecimiento de este tipo de oficinas es un tema que interesa en casi todo el país. Con el objeto de conocer mejor algunas consideraciones sobre esta cuestión, se optó por preguntar a los secretarios generales de acuerdos de los Tribunales Superiores de Justicia del país su opinión.

## 2. *El Poder Legislativo*

Las transformaciones experimentadas por los Poderes Judiciales han tenido una importante repercusión en sus relaciones con los Poderes Legislativos. De hecho, en muchos casos es posible sostener que con motivo de dichas transformaciones, las relaciones han iniciado; toda vez que en épocas anteriores el contacto era principalmente a través del Poder Ejecutivo.

Los temas principales para las relaciones entre el Legislativo y el Judicial giran en torno al nombramiento y destitución de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y, en su caso, de algunos consejeros de la Judicatura. En otros casos, las Legislaturas estatales también juegan un papel de control y supervisión de las actividades del Poder Judicial, al establecerse que debe rendirse un informe anual de actividades. Finalmente, las Legislaturas se encargan de aprobar el presupuesto de los Poderes Judiciales, aunque esta actividad será tratada en la sección D de este mismo capítulo.

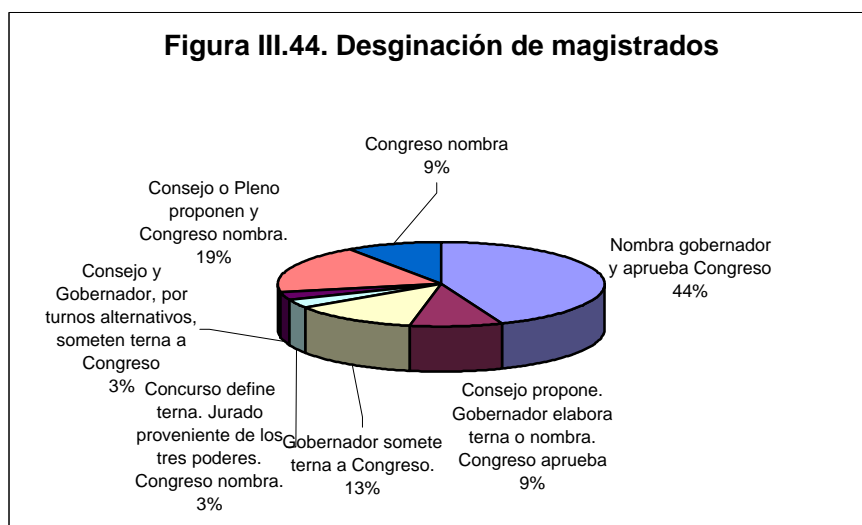
### a. *Nombramientos*

Los Poderes Legislativos, por lo general, sólo participan en el nombramiento de magistrados y consejeros. Los mecanismos concebidos en las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales de los estados para la designación de estos funcionarios establecen diversas formas de intervención de los Congresos. De esta manera, a través de la legislación, se fijan los lineamientos que rigen los procesos de selección y se establecen los órganos que intervendrán el proceso.

#### 1) *Magistrados*

La designación de los juristas que deben ocupar el cargo de magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia del país es una actividad que debe suscitar un profundo análisis en cada entidad, en el que no sólo participen los órganos expresamente facultados para la toma de la decisión, sino que también se considere la opinión pública. No obstante, estas designaciones suelen ser producto de procesos que, aunque se ajustan a los requisitos formales, no generan un amplio debate en la sociedad. La cuestión es relevante, si se toma en consideración que se trata de la elección de quienes se encargarán de interpretar y aplicar el derecho en la entidad y, más aún, si se encuadra dentro de la discusión sobre la naturaleza democrática de las instituciones jurisdiccionales. La falta de interés en estos procesos refleja un Poder Judicial con una reducida presencia en la sociedad.

Además de las implicaciones sociales que tiene la designación de magistrados, el procedimiento involucra una serie de consideraciones que atienden a la calidad y experiencia de los candidatos y a la necesidad de que la decisión sea producto de una discusión plural en los órganos que participan en el proceso. La figura III.44. resume los procedimientos existentes para la designación de magistrados, y proporciona información sobre su duración en el cargo y las posibilidades de ratificación.

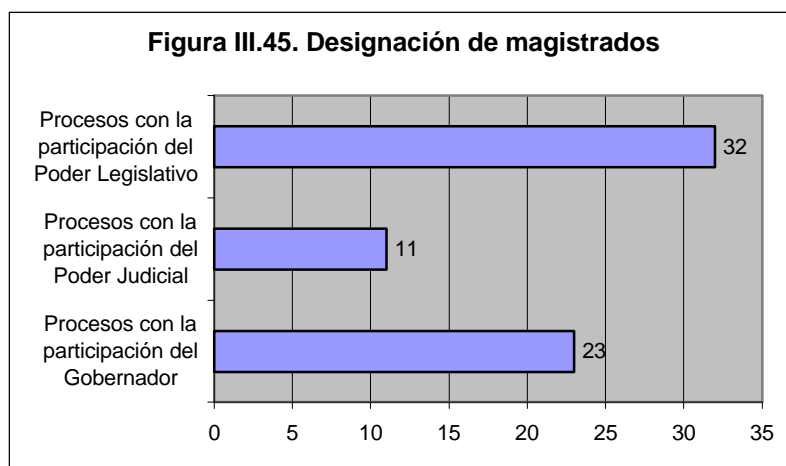


La información contenida en la figura III.44. puede ser analizada desde diversos puntos de vista. Si se atiende a los órganos que participan en el proceso de nombramiento de magistrados, puede considerarse que existen un total de siete mecanismos.

A las fórmulas contempladas por los procedimientos para la designación de magistrados deben añadirse algunos lineamientos contemplados por la legislación. En ese sentido, se establecen ciertos requisitos que los candidatos deben reunir, como son la edad, el título de abogado y la residencia en el estado. En algunos casos también se establece que los candidatos con experiencia en el Poder Judicial deben ser preferidos. En general, estos requisitos intentan garantizar que los magistrados reúnan un perfil adecuado para el ejercicio de la función. Adicionalmente, durante el proceso de selección, existen exámenes y entrevistas que permitirán confirmar la idoneidad de los aspirantes. En ese sentido, llaman la atención los Poderes Judiciales que organizan concursos para integrar listas o ternas de aspirantes. En principio, este tipo de mecanismos debe garantizar que la selección recaerá sobre los candidatos más aptos. No obstante, debe reconocerse que los mecanismos de selección también deben permitir que la integración del Pleno de los Tribunales sea plural. En ese sentido, la participación exclusiva del Poder Judicial en los concursos para la selección de aspirantes puede plantear importantes obstáculos a aspirantes que provengan del exterior del Poder Judicial y, con ello, afectar la integración plural de los Tribunales.

Por otro lado, la forma en la que los mecanismos para la designación de magistrados balancean la participación de los Poderes del estado es un aspecto que contribuye a garantizar la independencia de los juzgadores. Para llevar a cabo este análisis, debe tomarse en cuenta quiénes participan, así como la duración de los periodos de los magistrados.

Por lo que respecta a los Poderes del estado que participan en la designación de magistrados, la figura III.45. presenta el número de casos en los que cada poder participa.



A partir del análisis de la figura III.45., puede observarse que los Poderes Judiciales sólo participan en la tercera parte de los procesos de designación, mientras que los Ejecutivos lo hacen en un 75%, y las Legislaturas, en todos. La importancia de este dato radica en el hecho de que muestra que los Poderes Judiciales todavía tienen una participación limitada en los procesos de designación de sus integrantes; al menos, desde el punto de vista formal. Por lo que respecta a la participación del Poder Legislativo, parece que su presencia garantiza que las decisiones serán fruto de un debate plural, lo que sin duda representa una buena noticia. No obstante, debe mencionarse que la información obtenida por el equipo de campo indica que existen entidades donde la participación del Poder Legislativo en la designación de magistrados se ha convertido en un proceso en el que los partidos políticos se concentran más en llenar sus cuotas que en la calidad de los designados.

El caso de la participación de los gobernadores se relaciona con la influencia que tradicionalmente han ejercido en la vida pública de cada entidad. Si bien es posible afirmar que el poder de los



gobernadores se ha reducido, todavía existen entidades donde falta mucho por avanzar. En otros casos, en los que el gobernador parece tener un gran control sobre el proceso de designación de magistrados, lo que falta únicamente es rediseñar los procedimientos, toda vez que la influencia del gobernador se ha reducido. Prueba de ello es que, en algunas entidades donde se mantiene este modelo, se nos informó de que el gobernador suele hacer consultas informales a los magistrados para que lo asistan en su elección.

Pero la cuestión no se agota con el análisis de la participación. La clasificación que se menciona en la figura III.44. permite medir la forma en la que cada Poder participa. De esta manera, puede observarse que el 15% de los mecanismos contempla un procedimiento tripartito; es decir, con la participación de los tres Poderes. Esa misma figura permite observar que el 44% de los Poderes Judiciales continúa con un mecanismo de designación de magistrados en el que el gobernador ocupa una posición preeminente.

La comparación de los mecanismos de designación con la duración de los magistrados en el cargo arroja consideraciones adicionales. En primer lugar, aparece la figura del *sexenio judicial*. Hay varios Poderes Judiciales en los que subsiste la combinación de la figura del *sexenio judicial* con un mecanismo de designación favorable al gobernador. No obstante, existen importantes excepciones. Por un lado, algunas Constituciones se han modificado para obligar a los gobernadores a presentar ternas. En otros casos, se ha incrementado la duración de los magistrados en el cargo o se ha fijado un sistema de renovación escalonada del Tribunal, con el objeto de evitar que la salida de los magistrados coincida con la llegada de un nuevo gobernador.

En segundo lugar, debe prestarse atención a los procesos de ratificación de los magistrados y sus efectos. Algunos Poderes Judiciales han optado por limitar la presencia de los magistrados en el cargo. Existen diversas fórmulas que contemplan este modelo. En un caso se contempla la posibilidad de permanecer diecisiete años de servicio en el Tribunal. En otros casos, se ha optado por no fijar periodo determinado y únicamente especificar una edad de retiro obligatorio. Uno y otro modelo pueden contribuir a formar un Poder Judicial más especializado e independiente. Sin embargo, para que realmente den buenos resultados, es necesario dotarlos de mecanismos que permitan vigilar el buen desempeño de los magistrados y, en su caso, hacer las correcciones que se requieran.

En todo caso, el papel de los Congresos en la selección de funcionarios del Poder Judicial requiere una profunda evaluación. En algunos estados, los miembros del Poder Judicial consideran que las decisiones, más que asegurar que el candidato tenga condiciones adecuadas para el servicio, se atiende a los compromisos políticos existentes o se busca balancear el Poder Judicial con magistrados o consejeros identificados con un partido determinado. Un funcionario judicial se quejó de que algunas designaciones en su Poder Judicial fueron completamente frívolas, toda vez que se trataba de individuos que requerían un puesto, pero que no estaban dispuestos a trabajar. Esta situación genera importantes divisiones en el interior de las instituciones judiciales, lo que dificulta el ejercicio de las labores cotidianas, y en ocasiones paraliza el Poder Judicial. En muchos casos, las quejas, más que aludir a la filiación partidista del funcionario judicial, se refieren a su falta de capacidad.

## 2) Consejeros

La participación del Poder Legislativo en la designación de integrantes de los Consejos de la Judicatura de los Poderes Judiciales es una actividad completamente distinta a los procesos de selección de magistrados. Al igual que en el caso del Poder Ejecutivo (*vid.* sección III.D.1.), los integrantes del Consejo que no provienen del Poder Judicial deben aportar conocimientos técnicos que contribuyan al mejoramiento del Poder Judicial y vigilar el correcto desempeño de la institución. En ese sentido, los consejeros que son propuestos tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo no son sus representantes, sino que deben ser individuos independientes capaces de ejercer debidamente el cargo.

Por lo que respecta al papel de los Poderes Legislativos en la designación de consejeros, los resultados han sido muy diversos. En algunas entidades ha ocurrido que las designaciones no han sido muy afortunadas. Un funcionario judicial comentaba al respecto que en su entidad el Congreso optó por colocar a amigos de los diputados. En otros casos, la designación de los consejeros es un proceso que representa un enfrentamiento entre los partidos políticos. Este tipo de circunstancias sin duda ha generado muchas críticas al Consejo como órgano de gobierno del Poder Judicial. Sin embargo, también existen muy buenas experiencias. Hay Consejos que tienen una muy buena relación con los demás órganos de gobierno del Poder Judicial y cuyos consejeros realizan un buen papel.

#### *b. Comunicación*

Un aspecto que empieza a adquirir mucha relevancia en las relaciones entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo se presenta cuando el primero presenta iniciativas de reforma. Un primer comentario sobre este tema es que, a pesar de que muchos Poderes Judiciales cuentan con esta facultad, pocos son los que la ejercen. Cuando esto ocurre, los resultados han sido muy diversos. En algunos casos se organizaron reuniones entre los magistrados y los diputados con el objeto de discutir las propuestas. Sin embargo, en otros casos, los Congresos han optado por ignorar las propuestas de reforma. Esta última situación puede representar un grave problema para un Poder Judicial interesado en realizar cambios. Recordemos que muchas Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales contienen disposiciones que obligan a acudir al Poder Legislativo para realizar cambios, como el aumento del número de salas o la modificación de la distribución de los partidos judiciales.

#### *c. Presupuesto y control*

Sin duda, uno de los aspectos más sobresalientes en la relación entre ambos Poderes es aquél que involucra la autorización anual del presupuesto para el Poder Judicial, que implica un control directo y determinante sobre las actividades de la institución. Por su importancia, esta información constituye el apartado siguiente, ya que es uno de los factores fundamentales de la estructura y organización de los Poderes Judiciales.

### E. FINANZAS

El presupuesto y, en general, el manejo de los recursos económicos en los Poderes Judiciales es un tema que merece especial consideración, debido a que se han producido importantes cambios en la mayor parte de las entidades. Por una parte, existe una marcada tendencia a incrementar el presupuesto dedicado a la administración de justicia y a diversificar los mecanismos para su financiación. Por la otra, es cada vez más frecuente observar que los Poderes Ejecutivos transfieran a los Judiciales la responsabilidad de administrar su presupuesto. Esto implica que las instituciones judiciales deben asumir la tarea de elaborar la programación del ejercicio del presupuesto. Para ello también fue necesario crear áreas especializadas en cuestiones financieras.

El aumento del presupuesto, la diversificación de las fuentes de financiación y la autonomía en el manejo de los recursos son factores que contribuyen en el fortalecimiento de las instituciones judiciales y aseguran su independencia. Sin embargo, también implican una importante responsabilidad para los funcionarios judiciales. Los Poderes Judiciales tienen que ser capaces de administrar

con eficiencia y honestidad sus recursos, y de contar con mecanismos que garanticen una adecuada fiscalización del ejercicio presupuestal.

Esta sección se ocupa del análisis de las fuentes de financiación de la administración de justicia y de los mecanismos diseñados para controlar su ejercicio. Posteriormente, en el capítulo V, nos ocuparemos de los áreas encargadas de la administración de los recursos.

## 1. *Presupuesto*

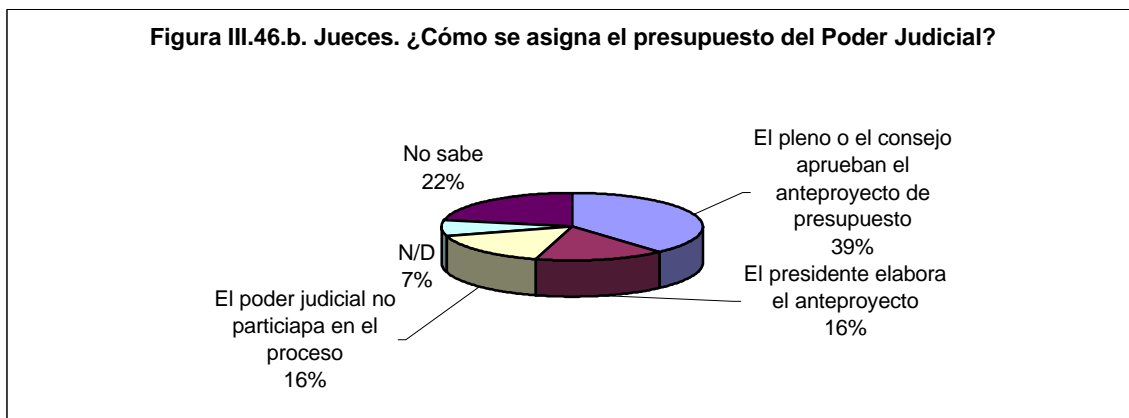
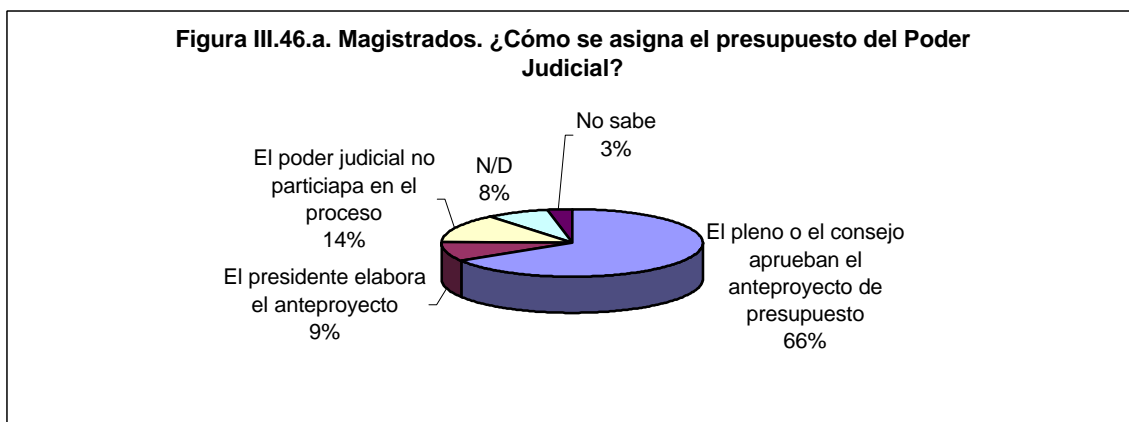
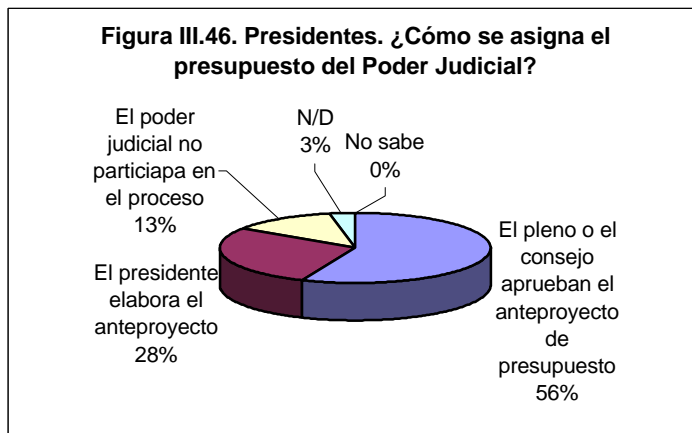
La elaboración del presupuesto anual de los Poderes Judiciales es un proceso que involucra un profundo análisis de las condiciones y el funcionamiento de la institución, así como de una visión prospectiva que permita identificar las necesidades que pueden presentarse. Este proceso es de la mayor importancia para el Poder Judicial, y debe incorporar información proveniente de todas las áreas de la institución. En términos generales, puede sostenerse que el proceso se compone de dos etapas. Durante la primera etapa se elabora el proyecto de presupuesto y se somete a la aprobación del Pleno del Tribunal o del Consejo de la Judicatura. La segunda etapa se inicia con el envío del proyecto de presupuesto del Poder Judicial al Poder Ejecutivo o al Legislativo y las negociaciones para integrarlo al presupuesto del estado. Cada etapa presenta una problemática especial, por ello serán tratadas por separado.

### a. *Programación*

La fase de elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial es determinante para el resultado del proceso. Los trabajos suelen iniciar en una oficina administrativa del Poder Judicial, integrada por personal especializado en el manejo de cuestiones financieras, que se encarga de elaborar un anteproyecto del presupuesto. Por lo general, dicha oficina opera en estrecha relación con el presidente del Tribunal o, en su caso, con una comisión especializada del órgano de gobierno del Poder Judicial responsable de aprobar el presupuesto. Una vez concluido, el anteproyecto suele ser turnado al Pleno del Tribunal o al Consejo de la Judicatura para su discusión y aprobación.

Esta etapa del proceso difiere en gran medida en cada entidad. En algunos Poderes Judiciales, los magistrados y consejeros procuran involucrarse en el proceso de determinación del presupuesto del Poder Judicial cuestionando diversos aspectos. Sin embargo, en muchos otros, la aprobación del anteproyecto no es más que un trámite que se cumple sin mayores novedades. En cierta medida este problema puede explicarse atendiendo a las dificultades técnicas que se presentan para el análisis del anteproyecto. A pesar de ello, en algunos casos da la impresión de que, al margen de las dificultades técnicas, existe simplemente poco interés por dedicar tiempo a un proceso de este tipo. Asimismo, puede argumentarse que la falta de participación puede ser también un reflejo del autoritarismo de los presidentes en algunos Poderes Judiciales. En todo caso, es importante puntualizar que el fortalecimiento institucional del Poder Judicial requiere la efectiva participación de los miembros de los órganos gobierno no sólo en la aprobación del presupuesto, sino en todas las decisiones de gobierno o administrativas que se tomen. La participación asegura que las decisiones que se tomen sean producto de la discusión y representa una barrera contra todo tipo de prácticas irregulares. Además, garantiza que las decisiones que se adoptan son producto de un consenso entre los miembros de los órganos de gobierno del Poder Judicial que da cohesión a la institución frente al exterior.

Las figuras III.46., III.46.a. y III.46.b. contribuyen al análisis de los mecanismos existentes para determinar el presupuesto de los Poderes Judiciales, al incluir información sobre la forma en que los entrevistados consideran que se realiza este proceso.



La figura III.46. muestra cuál es la percepción de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, en relación con el proceso para la determinación del presupuesto del Poder Judicial. Como puede verse, el 56% de los presidentes respondió que los anteproyectos que elaboran las áreas administrativas especializadas deben ser aprobados por el Consejo de la Judicatura o el Pleno del Tribunal. El 28% de los presidentes indicaron que ellos son los responsables de su elaboración. Esta información indica que en algunos Poderes Judiciales la aprobación del proyecto de presupuesto a cargo del Pleno del Tribunal o del Consejo de la Judicatura no es más que un trámite formal que tiene muy poca incidencia en la determinación del presupuesto del Poder Judicial. Sin embargo, el dato que parece más preocupante es el que indica que el 13% de los presidentes afirmó que la

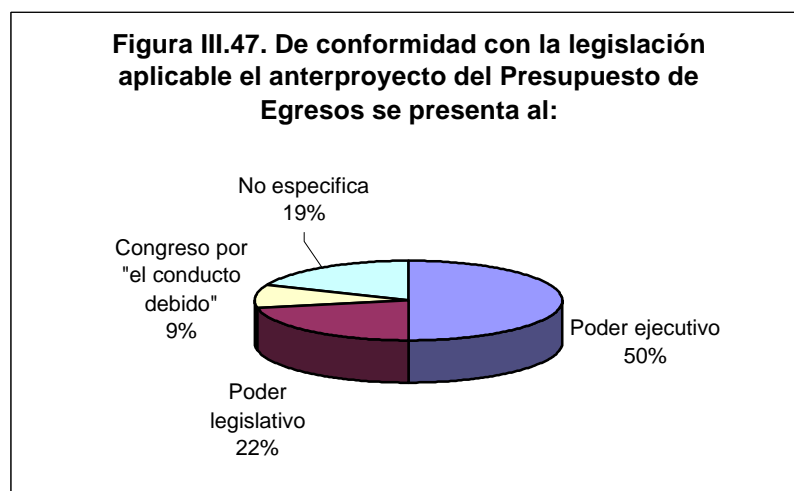
intervención de los Poderes Judiciales en el proceso de asignación de su presupuesto es prácticamente inexistente. Al continuar con el análisis de las percepciones de los presidentes sobre la asignación del presupuesto, podemos observar que más de un tercio de los Poderes Judiciales se enfrentan a problemas en este rubro. Por una parte, destaca el problema sobre la falta de participación de los órganos de gobierno en el proceso. Como ya se mencionó líneas arriba, esta circunstancia puede explicarse por la existencia de una tradición autoritaria en la institución, fundada en la figura del presidente o por la falta de interés o de tiempo de los miembros de los cuerpos colegiados.

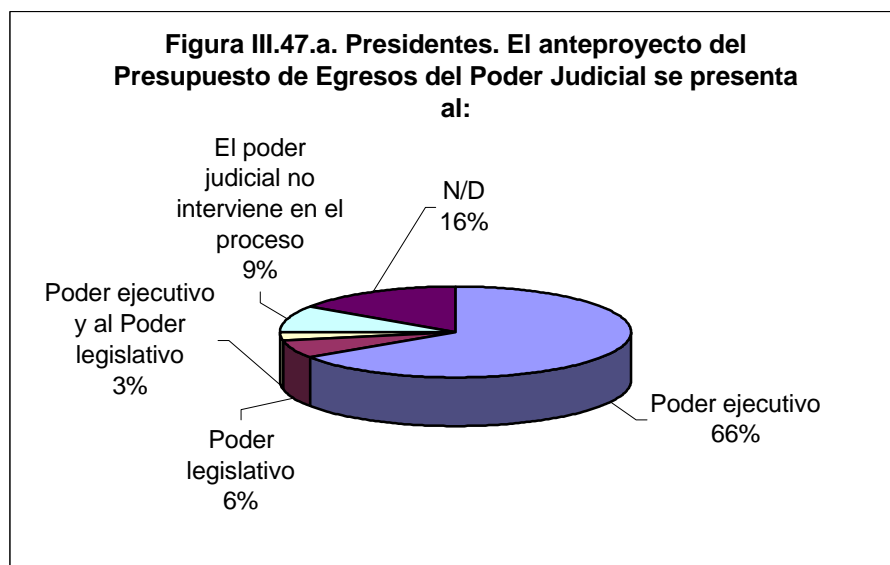
Cuando se preguntó a los magistrados sobre el proceso de asignación del presupuesto, las respuestas fueron, en términos generales, semejantes a las proporcionadas por los presidentes. Las diferencias se presentaron fundamentalmente en dos rubros. Por una parte, solamente el 9% de los magistrados consideró que el presidente y las oficinas administrativas elaboran el presupuesto sin la intervención del Pleno o del Consejo. El contraste con la cifra obtenida de los presidentes indica que muchos magistrados consideran que su participación en el proceso es más significativa. El dato que resulta sorprendente es que un magistrado reconoció que no sabía cómo se asignaba el presupuesto del Poder Judicial.

En relación con los jueces, también sorprende que el 22% haya manifestado que no sabe cómo se asigna el presupuesto de la institución. A pesar de que no suelen participar directamente en el proceso, parece que la ignorancia del tema indica un conocimiento deficiente de la institución a la que pertenecen. Esta situación refleja una precaria relación entre los actores y la institución. En ese sentido, parece importante señalar que el fortalecimiento de los Poderes Judiciales depende en buena medida del papel que desempeñen sus miembros. Por ello, es relevante que conozcan y, en la medida de lo posible, participen en las decisiones que se toman sobre el gobierno y la administración del Poder Judicial.

### b. Aprobación

La fase final del proceso de programación del presupuesto consiste en determinar la forma en que el proyecto será presentado a los otros dos Poderes para su discusión y aprobación. Por lo general, las Constituciones estatales contienen reglas que resuelven esta cuestión. Al efecto, se establece claramente a qué Poder debe presentarse el proyecto. No obstante, en muchas entidades los procesos de presentación y aprobación del proyecto de presupuesto del Poder Judicial se desarrollan de forma distinta a la prescrita por las disposiciones que lo regulan. Las figuras III.47. y III.47.a. comparan la reglamentación de las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales en materia de presupuesto con las respuestas proporcionadas por los presidentes sobre la forma en que esto se lleva a la práctica.





En el caso de las disposiciones legislativas que regulan el proceso de presentación del anteproyecto del Presupuesto de Egresos destacan particularmente aquellas Constituciones y Leyes Orgánicas en las que no se establece expresamente a quién debe presentarse dicho documento. La omisión de esta etapa en el texto legislativo suele entenderse en el sentido que los anteproyectos deben presentarse al Poder Ejecutivo para que éste los incorpore al Presupuesto de Egresos que presente al Congreso. No obstante, en aquellos estados donde el Poder Judicial tiene facultad para iniciar leyes, es posible considerar que la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso se encuentra contemplada dentro de aquel supuesto. En estos casos, el Poder Judicial tiene la opción de decidir a quién presenta la propuesta presupuestal. Una situación semejante a la anterior ocurre cuando la legislación indica que el anteproyecto de presupuesto debe presentarse al Congreso por “el conducto debido”. Esto se presenta en tres entidades. El significado de esta frase puede indicar que el Poder Judicial elabora su proyecto y lo envía al Poder Ejecutivo para que éste lo integre al proyecto que presentará al Congreso. En ese sentido, parece ser que el Poder Ejecutivo no se encuentra facultado para modificar la propuesta del Poder Judicial, sino que debe limitarse a incorporarlo al proyecto que debe presentar al Poder Legislativo.

Por lo que respecta a las respuestas que proporcionaron los presidentes en relación con la forma en que se procesa la propuesta de presupuesto elaborada por el Poder Judicial, llaman la atención dos datos. El primero es el que indica que existen tres Poderes Judiciales que no intervienen en el proceso de elaboración de su presupuesto. Como ya se ha comentado, dicha situación refleja un problema muy grave para el adecuado funcionamiento de esos Poderes Judiciales, toda vez que no sólo se les impide planear sus actividades de conformidad con criterios provenientes de su interior, sino que constituye un factor que genera dependencia del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, debe comentarse el reducido número de presidentes que señalaron que envían su proyecto al Poder Legislativo. Esta información contrasta con la que se desprende de la figura III.47.a. relativa a los Poderes Judiciales que se encuentran expresamente facultados para presentar sus proyecto al Congreso. La diferencia indica que el papel del Poder Ejecutivo es todavía muy importante en el proceso de aprobación del presupuesto de los Poderes Judiciales. En uno de estos casos se preguntó al presidente la razón por la cual se optaba por presentar el proyecto al Poder

Ejecutivo en lugar de hacerlo directamente al Legislativo en términos de la legislación del estado, el entrevistado nos informó de que era preferible incorporarlo al presupuesto que presentaba el Poder Ejecutivo y, en su caso, negociarlo con él, porque de esta manera aseguraban el respaldo del gobernador ante el Congreso. La respuesta nos permite observar cómo, en opinión de su presidente, este Poder Judicial todavía no cuenta con la fortaleza suficiente en el estado que le permita aparecer como una institución independiente. También se hace referencia a situaciones de carácter técnico que justifican que el presupuesto se presente primero al Poder Ejecutivo. En otros casos, parece ser que se trata de un proceso que tradicionalmente se ha hecho así y que la ley no ha sido capaz de modificar.

Una vez presentado el proyecto al Poder Legislativo o al Ejecutivo, se inicia la etapa de negociación de sus contenidos. Ésta es una de las fases más delicadas del proceso. Los miembros del Poder Judicial deben ser capaces de justificar su propuesta y, en su caso, negociar los recortes que se hagan. Por lo general las negociaciones dependen fundamentalmente de factores subjetivos que hacen que el proceso sea imprevisible. Los entrevistados mencionaron una amplia variedad de posturas adoptadas por sus interlocutores. En algunos casos, los gobernadores o secretarios de finanzas fijan topes al Poder Judicial. En otras entidades se habló de un clima de cooperación. Asimismo, hay entidades en las que se opta por convencer a los miembros del Poder Legislativo.

Un caso particularmente interesante se presentó en una entidad, con motivo de la negociación del presupuesto del Poder Judicial. El presidente del Tribunal inició las negociaciones tradicionales con el gobernador. Los resultados de la negociación no fueron completamente satisfactorios para el Poder Judicial y el proyecto fue presentado al Poder Legislativo. El presidente del Tribunal acudió entonces a discutir con los integrantes del Poder Legislativo sobre las necesidades del Poder Judicial. Los resultados de esta doble negociación fueron muy positivos para el Poder Judicial. Por una parte, se obtuvo el monto presupuestal que se esperaba. Pero adicionalmente se logró acabar con una inveterada costumbre, que consistía en mantener una fuerte dependencia hacia el Poder Ejecutivo durante el desarrollo de las negociaciones. Este caso es conocido en muchos Poderes Judiciales, aunque no se tiene noticia de que haya sido puesto en práctica. En todo caso, lo ocurrido en aquella entidad permite pensar que el Poder Judicial se encuentra en un claro proceso de fortalecimiento institucional.

Un mecanismo que permite dar mayor previsibilidad al proceso consiste en establecer que un porcentaje determinado del presupuesto total de la entidad corresponda al Poder Judicial. Este mecanismo puede ser muy útil para transformar los procesos de aprobación del presupuesto del Poder Judicial. Muchos funcionarios judiciales han expresado que sería conveniente que se introdujera una disposición semejante en las Constituciones de los estados con el objeto de garantizar el flujo de recursos al Poder Judicial. Más aún, ésta se ha convertido en una reiterada demanda por parte de la justicia federal. Sin embargo, hasta la fecha, no existe conocimiento de que ningún texto constitucional establezca este tipo de mecanismos. Tres Constituciones limitan u orientan la programación de los presupuestos al plantear lineamientos que permiten dar un mínimo de certeza al presupuesto del Poder Judicial.

Tal es el caso de la Constituciones de los estados de Baja California, Guerrero y Jalisco. En el primer caso, el texto constitucional establece que “el presupuesto del Poder Judicial no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior”. Aunque a continuación se dispone que “el Congreso podrá modificar, por causa justificada y fundada, el monto presupuestado” (artículo 90). En el caso de Guerrero, el artículo 74, fracción XXVIII, establece que “el Ejecutivo del Estado cuidará que el presupuesto asignado anualmente a la Administración de Justicia, procuración de justicia, seguridad pública y tránsito, justicia administrativa y readaptación social, en ningún caso sea menor al 10% del total del presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio correspondiente a las Dependencias del Gobierno del Estado”. Por último, la Constitución de Jalisco, en su artículo 57, dispone que “en ningún caso el presupuesto del Poder Judicial podrá ser inferior

al ejercido el año inmediato anterior, actualizado con base en la cifra oficial de inflación que publica el Banco de México”.

Cada uno de los mecanismos reseñados tiene características específicas que hacen que sus efectos sean variables. En el caso de Baja California, el límite fijado por la Constitución estatal se encuentra sujeto a una excepción general que coloca en manos del Congreso del estado la decisión sobre el presupuesto. En Guerrero, el presupuesto del Poder Judicial se incluye en un paquete en el que aparecen otras instituciones y actividades que dependen del Poder Ejecutivo, y el límite presupuestal afecta al conjunto. En ese sentido, no parece haber una garantía clara que asegure estabilidad en el suministro de fondos a la institución judicial. Por último, la Constitución de Jalisco plantea una fórmula que permite asegurar un incremento constante en el presupuesto del estado, basada en un indicador objetivo. Sin duda éste parece ser el mejor de los esquemas existentes. Aunque también en este caso la rigidez del modelo puede resultar contraproducente, como se verá a continuación.

La existencia de un porcentaje predeterminado no garantiza siempre la llegada de los fondos que requiere el Poder Judicial. El mecanismo parece ser poco flexible. Un porcentaje predeterminado puede ser un argumento que permita rechazar la asignación de cantidades adicionales al Poder Judicial, con lo cual las instituciones judiciales pueden verse afectadas por situaciones imprevistas o cuando pretenda construirse nuevas instalaciones. Un funcionario judicial mencionó que un porcentaje preestablecido en la Constitución del estado podría molestar al Poder Ejecutivo. El comentario no debe entenderse únicamente desde la perspectiva de la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo. Una aproximación alternativa puede resaltar la importancia de la comunicación entre los dos Poderes. En ese sentido, la existencia de este tipo de cuotas fijas puede ser un factor que reduzca dicha negociación, tan importante en un contexto y régimen democrático. Nuevamente la respuesta a este problema parece estar en el fortalecimiento institucional de los Poderes Judiciales.

Por otra parte, la existencia de un porcentaje garantizado en los textos constitucionales puede convertirse en un mecanismo que deja de lado la necesaria transparencia en la adjudicación y ejercicio de fondos públicos. Desde este punto de vista, parecería que una solución debería combinar un mínimo con la necesaria negociación para las necesidades que se presentan cada año y la forma de dar cuenta de la utilización de dichos fondos a los representantes políticos de la sociedad y a la opinión pública.

Un balance general sobre la forma en que se asigna el presupuesto de los Poderes Judiciales necesariamente debe resaltar la existencia de negociaciones entre los tres Poderes para su determinación y reconocer avances en la materia. En ese sentido, los nuevos vínculos entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo son particularmente destacables, aunque en muchos casos todavía se percibe una fuerte presencia del Poder Ejecutivo. En el caso de estos últimos, parece claro que cada vez adquieren más conciencia de la importancia de dotar al Poder Judicial de fondos suficientes para su operación, porque se percibe un aumento generalizado en los presupuestos estatales. No obstante, en muchos casos, esta actitud es más producto de las buenas intenciones de los gobernadores que del fortalecimiento institucional de los Poderes Judiciales. De esta manera, si la actitud del gobernador se modifica, el Poder Judicial tendrá muchos problemas para sostener sus propuestas presupuestales. La figura III.48. presenta los incrementos presupuestales que han recibido los Poderes Judiciales en el último año.

FIGURA III.48. PRESUPUESTOS DE 1999 Y DE 2000 Y PORCENTAJE EN EL QUE SE INCREMENTÓ

<i>Presupuestos, oficial mayor</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Incremento porcentual</i>
Aguascalientes	52'400,000	65'000,000	24.04%
Baja California	No sabe	180'000,000	-
Baja California Sur	-	38'000,000	-

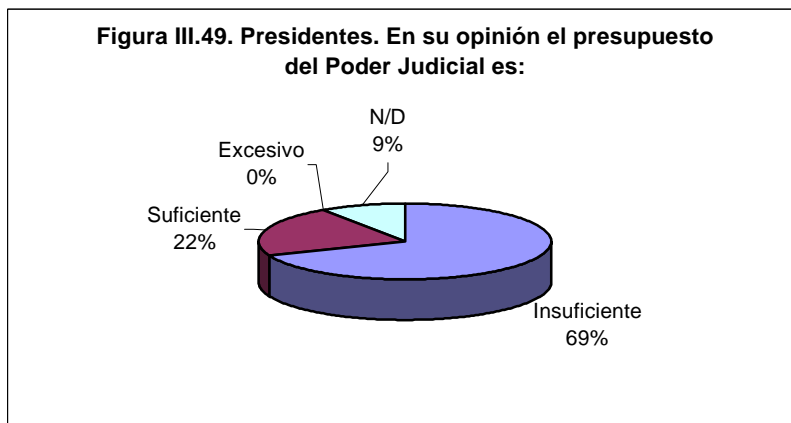


<i>Presupuestos, oficial mayor</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Incremento porcentual</i>
Campeche	42'797,933.97 (1998)	56'588,568 (1999)	32.22%
Chiapas	No sabe	128'324,164	-
Chihuahua	185'000,000	240'000,000	29.72%
Coahuila	101'000,000	229'000,000	126.73%
Colima	25'351,482	37'200,000	46.73%
Distrito Federal	1'037,000 (1995)	1'150,000	10.89%
Durango	30'871,272	47'779,165	54.76%
Guanajuato	208'000,000	287'000,000	37.98%
Guerrero	70'000,000	108'000,000	54.28%
Hidalgo	48'7000,226	70'498,806	44%
Jalisco	No sabe	103'810,000	-
México	372'000,000	428'000,000	29.56%
Michoacán	66'339,862	79'079,525	19.20%
Morelos	74'937,000	89'976,000	20.06%
Nayarit	34'079,982.14	39'099,327	14.72%
Nuevo León	120'000,000	168'000,000	40% (28%)
Oaxaca	76'000,000	102'000,000	34.21%
Puebla	89'176,720	-	-
Querétaro	86'400,000	132'260,000	53.07%
Quintana Roo	43'098,000	59'434,000	37.90%
San Luis Potosí	123'639,785	163'611,082	32.32%
Sinaloa	78'393,699	92'946,294	18.56%
Sonora	108'000,000	134'000,000	24.07%
Tabasco	97'102,924	114'450,000	17.86%
Tamaulipas	49'900,000	129'000,000	158.51%
Tlaxcala	33'000,000	46'000,000	39.39%
Veracruz	-	150'000,000	-
Yucatán	33'255,297	44'094,691	32.59%
Zacatecas	44'619,275	59'000,000	32.22%

Todas las entidades han experimentado incrementos en su presupuesto de un año a otro. Sin embargo, los porcentajes en los que éste se ha aumentado son muy variables. En algunos casos, el aumento parece que únicamente es capaz de aproximar al presupuesto del siguiente ejercicio con la inflación, en tanto que en otros se ha experimentado un incremento sensible. La explicación de estas diferencias puede responder a varios factores. En algunas entidades, la razón pudo haber sido que el Poder Judicial ya había recibido un aumento considerable en años anteriores y el nuevo monto únicamente sostiene el gasto presupuestado en relación con la inflación. Pero en otras entidades parece ser que simplemente no existieron condiciones favorables para negociar un incremento. Por lo que respecta a los estados donde se registran aumentos sensibles, también podemos encontrar explicaciones concretas. En algunos, el aumento es reflejo de las primeras etapas de los procesos de reforma judicial. En otros, se trata de fondos destinados a financiar la expansión del Poder Judicial. En todo caso, parece que los aumentos son generalizados. Esto sin duda representa una señal en el sentido de que el interés por los Poderes Judiciales es creciente.

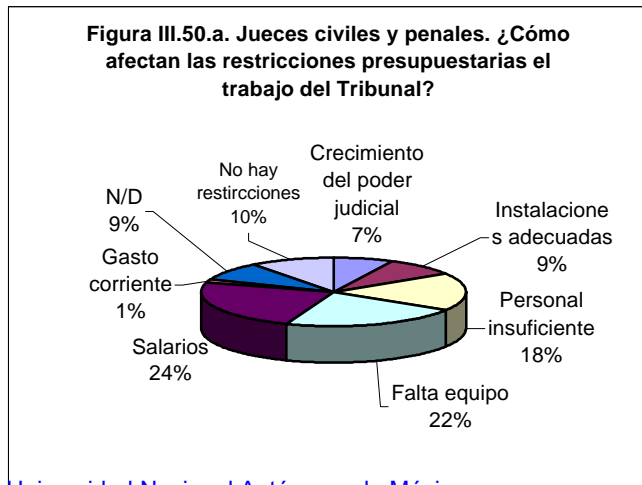
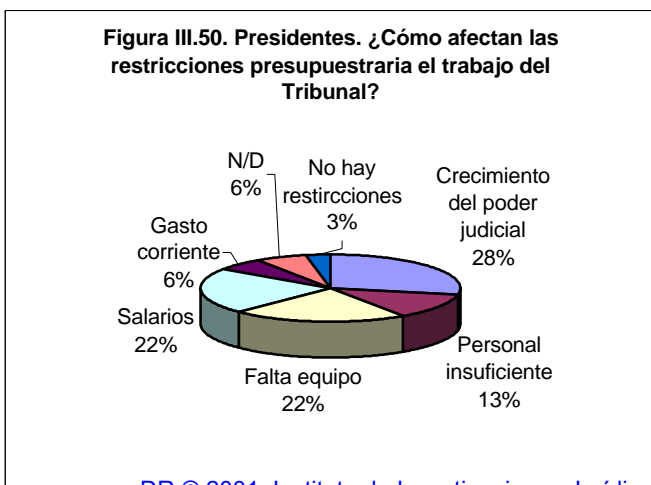
Los incrementos registrados en el presupuesto de los Poderes Judiciales han tenido diversos efectos. Por una parte se percibe una tendencia generalizada a aumentar las percepciones de los servidores judiciales. También es posible observar que se ha invertido en la construcción de nuevos edificios, en la remodelación de los existentes y se ha renovado el equipo de las áreas jurisdiccionales. Asimismo, hay entidades en las que se ha decidido aumentar el tamaño del Poder Judicial,

mediante la creación de nuevos juzgados y salas. Sin embargo, a pesar de este incremento generalizado, queda todavía pendiente saber si los aumentos han sido suficientes. Al efecto, se solicitó la opinión de los presidentes. Las respuestas aparecen en la figura III.49.



La figura indica que, a pesar de los incrementos presupuestales obtenidos, la mayoría de los presidentes de los Poderes Judiciales siguen considerando que hacen falta más recursos para la administración de justicia. No obstante, no puede dejar de considerarse positivo que un 22% de los entrevistados considere que el presupuesto es suficiente. En estos casos lo único que resta es que dicha percepción se mantenga, lo cual quiere decir que esos Poderes Judiciales deben mantener una posición fuerte respecto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de tal forma que sus necesidades sean consideradas en el proceso de aprobación del presupuesto.

Una vez conocido que un gran número de instituciones judiciales del país parecen tener un presupuesto insuficiente, resulta interesante averiguar cuáles son las áreas que más resienten la falta de recursos. Para hacer esta aproximación, se considera conveniente contrastar la percepción de los presidentes con la de los jueces de primera instancia. De esta manera, puede tenerse una visión general sobre las carencias que se aprecian desde el área donde se conduce al Poder Judicial, así como un acercamiento a la problemática a la que se enfrentan las unidades jurisdiccionales en el desempeño cotidiano de sus actividades. Las figuras III.50. y III.50.a. contienen las respuestas que dieron los presidentes y los jueces de primera instancia a la pregunta sobre la forma en la que les afectan las restricciones presupuestales.



La comparación de la información que proporcionan jueces y presidentes indica dos importantes coincidencias. Se trata de la forma en que las restricciones presupuestarias afectan el equipamiento de los tribunales y del nivel de los salarios de los funcionarios jurisdiccionales. En el primer caso, la mención más frecuente fue la falta de equipo de cómputo, aunque también se hicieron referencias al mobiliario. Por lo que respecta al salario, muchos entrevistados mencionaron la enorme diferencia que existe entre sus percepciones en relación con las de los funcionarios del Poder Judicial federal. No obstante, en muchas entidades los salarios de los juzgadores han sido incrementadas sensiblemente.

El crecimiento del Poder Judicial de forma tal que sea capaz de satisfacer la demanda de la sociedad es un aspecto que preocupa a muchos presidentes. Sus comentarios se refieren a la incapacidad material para realizarlo. Se trata de una cuestión que involucra la forma en que el Poder Judicial se relaciona con la sociedad y responde a las necesidades que ésta le plantea. En ese sentido, las restricciones económicas que impiden el crecimiento de los Poderes Judiciales impactan no sólo hacia el interior de las instituciones que administran justicia, sino también a la sociedad. Los problemas para hacer frente al gasto corriente del Poder Judicial son una cuestión que tiene consecuencias similares. Sin embargo, en este caso, la situación es todavía más grave, toda vez que se trata de la incapacidad del Poder Judicial para satisfacer sus compromisos ordinarios.

Por lo que respecta a la percepción que tienen los jueces sobre los efectos de las restricciones presupuestarias, destacan dos problemas. Se trata de la falta de instalaciones adecuadas y de la carencia de personal. En el primer caso, las referencias a las instalaciones no sólo indican la falta de mantenimiento o la existencia de ruido en el interior del local, también se mencionó el tamaño reducido de los locales. En cuanto al personal, los comentarios aludieron al reducido número de personal, a la necesidad de capacitar a quienes laboran en el Poder Judicial, así como en la fuga del personal a otras instituciones como el Poder Judicial federal.

Para concluir este apartado, conviene destacar el hecho de que varios entrevistados afirmaron que en sus Poderes Judiciales no existían restricciones presupuestarias. La respuesta puede dar lugar a diversas interpretaciones. Por una parte, puede pensarse que efectivamente en ese Poder Judicial no existe ningún tipo de restricción y los funcionarios ven satisfechas todas sus necesidades. Sin embargo, durante el transcurso de las visitas, los investigadores pudieron percatarse de que en algunos juzgados donde el juez expresaba que no existía ningún tipo de restricción de carácter económico, las instalaciones del juzgado o el equipamiento se veían deteriorados. En esos casos, la respuesta del juzgador en sentido negativo puede indicar que intenta ocultarse que existe escasez de recursos o bien que el juzgador no se da cuenta de que se requiere un mejor equipamiento de su juzgado o remodelar las instalaciones. El caso del único presidente que respondió que no había restricciones fue confirmado en lo general por los investigadores encargados de visitar dicho Tribunal. El estado de conservación de las instalaciones y el equipamiento de las unidades jurisdiccionales parecieron adecuados.

## 2. *El Fondo Auxiliar*

La creación de Fondos Auxiliares para la Administración de Justicia es un fenómeno bastante generalizado en los Poderes Judiciales del país.<sup>36</sup> Se trata de un mecanismo que funciona como una fuente adicional para la financiación de la administración de justicia. Los recursos que integran los Fondos Auxiliares suelen dividirse en dos grandes rubros. Por una parte, se encuentran los llamados fondos propios, que son las cantidades que reciben los Poderes Judiciales con motivo del cobro de cauciones, multas u otros valores que por diversas circunstancias han quedado en manos del Poder

---

<sup>36</sup> El fenómeno es reciente en la mayor parte de los estados, aunque existen casos en los que se encuentra previsto un fondo desde principios de los años ochenta.

Judicial y no han sido reclamados. Por otra parte, existen los llamados fondos ajenos, integrados por las cantidades que recibe el Poder Judicial a título de depósito, con motivo de la sustanciación de algún procedimiento.

La figura III.51. presenta cuáles son los estados que cuentan con un Fondo Auxiliar para la administración de justicia.

FIGURA III.51. ENTIDADES CON FONDOS AUXILIARES

<i>Entidades</i>	<i>Fondo Auxiliar</i>
Aguascalientes	Sí
Baja California	Sí
Baja California Sur	Sí
Campeche	Sí
Chiapas	Sí
Chihuahua	Sí
Coahuila	Sí
Colima	Sí
Distrito Federal	Sí
Durango	Sí
Guanajuato	Sí
Guerrero	Sí
Hidalgo	Sí
Jalisco	No
México	Sí
Michoacán	Sí
Morelos	Sí
Nayarit	Sí
Nuevo León	No
Oaxaca	Sí
Puebla	Sí
Querétaro	Sí
Quintana Roo	Sí
San Luis Potosí	Sí
Sinaloa	Sí
Sonora	Sí
Tabasco	Sí
Tamaulipas	No
Tlaxcala	No
Veracruz	Sí
Yucatán	Sí
Zacatecas	Sí

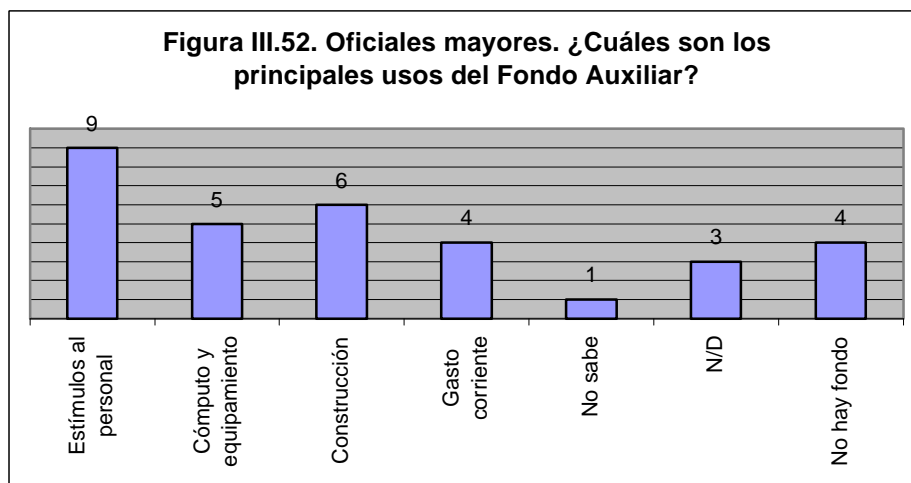
La figura III.51. permite observar que la creación de Fondos Auxiliares para la Administración de Justicia es una tendencia generalizada en el país. Incluso, en algunas de las cuatro entidades que todavía no cuentan con este mecanismo, existen proyectos para su próxima creación.

Por lo que respecta al funcionamiento de los Fondos, cabe aclarar que existen diversos mecanismos. La mayor parte de los Poderes Judiciales sigue un sistema en el que los recursos que ingresan en el Fondo, sean propios o ajenos, son invertidos en diversos instrumentos financieros con el objeto de obtener un buen rendimiento y un manejo flexible. La administración del Fondo Auxiliar

suele estar bajo la responsabilidad de una oficina auxiliar especializada, que depende de alguno de los órganos de gobierno del Tribunal. Dicha función no sólo requiere un amplio conocimiento del mercado financiero, sino que también implica una importante labor de coordinación con las unidades jurisdiccionales que reciben depósitos o que requieren retirarlos. Sin embargo, en otros casos, las decisiones sobre el uso de los recursos pertenecientes al Fondo son asumidas por órganos que no dependen del Poder Judicial y éste únicamente recibe los productos que le reportan a través de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado u otro organismo análogo. Esta circunstancia evidencia un problema de independencia del Poder Judicial en el manejo de recursos que le corresponden.

En cuanto a la regulación existente en materia de Fondos Auxiliares, el panorama es también variado. Por una parte, se encuentran fondos que tienen un escrupuloso marco regulatorio que prevé cada una de las operaciones que pueden realizarse, y establece mecanismos para su administración y control. Pero también hay casos en los que la regulación es mínima o inexistente. A pesar de la existencia de normas destinadas a normar el empleo del fondo o en algunos casos en los que no se ha desarrollado un marco regulatorio, pudo observarse que existen fondos en el país que tienen serios problemas de operación. En algunos casos, el problema se debe al empleo de los recursos ajenos y, en otros, simplemente a una mala administración. Estos problemas dejan claro que es necesario que los Poderes Judiciales cuenten con reglas claras que permitan operar con eficiencia el fondo, pero que al mismo tiempo garanticen un uso responsable y lo sujeten a un órgano de control efectivo. Incluso en aquellos estados donde el fondo funciona correctamente, a pesar de no existir un régimen que lo regule, este tipo de normas parece necesaria, toda vez que en estos casos, al igual que en los que la normatividad es incompleta, la operación del fondo depende básicamente de los encargados y de sus superiores, con lo cual las decisiones en una materia tan delicada se tornan claramente subjetivas.

El empleo de los recursos obtenidos con motivo de la operación de los Fondos Auxiliares se regula mediante lineamientos generales contenidos en la legislación. Es frecuente observar disposiciones que establecen que los caudales del Fondo serán empleados para la adquisición, construcción o reparación de inmuebles; la compra de material y equipo; la entrega de estímulos para el personal, o el apoyo de programas de capacitación, entre otros. Pero, al igual que en el caso de la operación del Fondo, existen estados en los que no existe ninguna disposición que regula el ejercicio del éste. Con el propósito de conocer con mayores detalles la forma en la que los Poderes Judiciales emplean sus Fondos, se decidió preguntar a los oficiales mayores sobre el principal destino de los recursos provenientes de los Fondos. La figura III.52. contiene las respuestas.

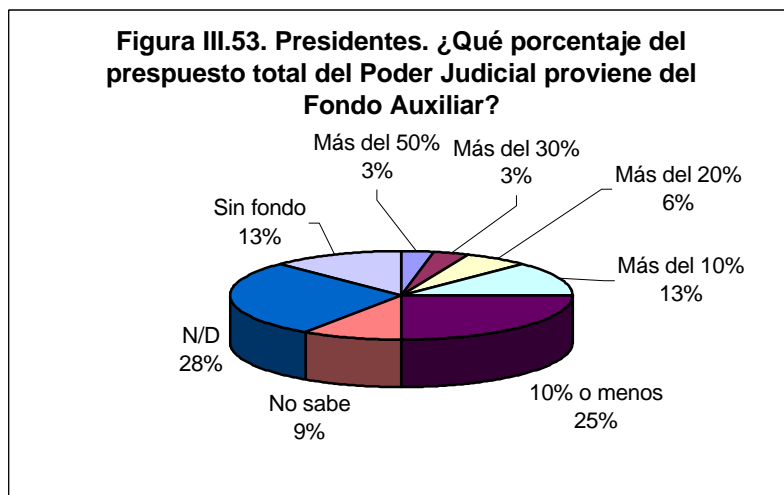


La figura III.52. tiene muchas cuestiones que resulta oportuno comentar. En primer término, llama la atención cómo en cuatro entidades se emplean los recursos del Fondo para cubrir el gasto corriente del Poder Judicial. Esta situación revela importantes limitaciones presupuestales en esos Poderes Judiciales. Adicionalmente, debe considerarse que los recursos provenientes del Fondo Auxiliar son contingentes, por lo que no debe dependerse de ellos para cubrir gastos que los Poderes Judiciales tienen cotidianamente. De forma evidente, esta situación se encuentra estrechamente relacionada con los resultados del proceso de negociación del presupuesto. El caso del empleo del Fondo para el otorgamiento de estímulos al personal guarda una íntima relación con el anterior, toda vez que los complementos que reciben los funcionarios judiciales en muchos casos llegan a ser periódicos. De alguna manera se ha tratado de fortalecer las percepciones del personal mediante el empleo del Fondo. Sin embargo, nuevamente debe considerarse la particular naturaleza del Fondo y los problemas que pueden presentarse cuando no generen recursos suficientes. El empleo del Fondo en los anteriores casos indica simplemente que los Poderes Judiciales no reciben recursos suficientes para cumplir con sus compromisos cotidianos.

Los casos que se refieren a la construcción y mantenimiento de inmuebles, así como a la adquisición de equipo de cómputo, mobiliario y demás material, parecen ser más apropiados. En ese sentido, el fondo se convierte en una herramienta que permite apoyar áreas específicas del Poder Judicial mediante la financiación de actividades muy concretas. Esta práctica parece mucho más sana que las reseñadas en el párrafo precedente. No obstante, es muy probable que en los Poderes Judiciales donde se emplean de esta manera los recursos del Fondo se cuenta con un presupuesto que cubre todas las necesidades del gasto corriente.

Una vez analizadas las características de los Fondos Auxiliares desde el punto de vista formal, estimamos necesario incluir algunas consideraciones en relación con la forma en que se desempeñan. Desde esa perspectiva, se atenderá en primer término al tamaño de los Fondos Auxiliares existentes en el país, atendiendo a los montos que suelen aportar al Poder Judicial, comparados con el presupuesto anual de cada institución. En segundo lugar, se presentarán los principales usos de los Fondos existentes en el país, de conformidad con las respuestas que nos proporcionaron los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia del país y los oficiales mayores.

La figura III.53. contiene las respuestas que dieron los presidentes cuando se les solicitó que mencionaran qué porcentaje del presupuesto anual del Poder Judicial ocupaban los ingresos provenientes del Fondo Auxiliar.



Como puede verse, más de la mitad de los presidentes en cuyos Tribunales hay un Fondo Auxiliar cuenta con información sobre los rendimientos obtenidos mediante este instrumento. Solamente tres presidentes desconocían el monto aproximado. Por lo que respecta a la importancia del Fondo Auxiliar, destacan los dos casos en los que el fondo aporta más del 50% y del 30% del total del presupuesto anual. En estos casos parece tratarse de Poderes Judiciales que realizan una administración muy eficiente de sus Fondos y que son capaces de obtener el máximo beneficio de las cantidades recibidas. No obstante, las cifras también pueden indicar que en esas entidades el presupuesto ordinario es muy bajo y, por ello, el Fondo Auxiliar juega un papel tan destacado. El apoyo adicional que reciben los Poderes Judiciales a través del Fondo Auxiliar es un complemento que les otorga cierto margen de maniobra en el manejo y asignación de sus recursos. Pero en ningún caso puede considerarse este mecanismo como una fuente permanente para financiar la función jurisdiccional.

### 3. Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Sistema Nacional de Seguridad Pública fue creado en 1995 con el objeto de establecer un mecanismo encargado de coordinar las actividades de la Federación, los estados y los municipios en materia de seguridad pública.<sup>37</sup> Entre las actividades que desempeña se encuentra la celebración de convenios de colaboración mediante los que proporciona fondos federales a diversas instituciones del país, entre las que se encuentran los Poderes Judiciales.

Muchas instituciones judiciales del país se han visto beneficiadas con aportaciones provenientes del Sistema, aunque el tipo de apoyo y los montos concedidos son muy variables. La mayor parte de los Poderes Judiciales ha recibido fondos para financiar la compra de equipo de cómputo y material para sus bibliotecas. En algunos casos, se han financiado proyectos de construcción y remodelación de instalaciones. Recientemente se ha iniciado un programa destinado a dotar a los Tribunales con salas para videoconferencias, con lo cual se espera tener una red que permita comunicar a todos los Poderes Judiciales del país. En general, las aportaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública han representado un importante apoyo para las instituciones encargadas de la administración de justicia. No obstante, no parece existir un patrón definido para la obtención de fondos federales procedentes del Sistema. En ese sentido, el suministro de recursos provenientes es, en buena medida, una actividad discrecional. Las diferencias entre los proyectos que se han financiado, así como en el monto de las aportaciones, parecen confirmar esta situación. Aparentemente, las asignaciones son producto de procesos de negociación que no se encuentran claramente definidos.

No obstante, cabe aclarar que, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad, los Consejos locales y las instancias regionales deben proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerdos, programas o convenios sobre materias de relacionadas con la seguridad pública. Desde este punto de vista, parece corresponder a los Poderes Judiciales locales iniciar los procesos destinados a obtener apoyos del fondo, aunque no se tiene información sobre el inicio de estas gestiones por algún Poder Judicial y, en su caso, sus resultados.

---

<sup>37</sup> El artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública define la seguridad pública como la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

## F. LA RELACIÓN CON EL PODER JUDICIAL FEDERAL

Dadas las características de procedencia del amparo directo en México, equivalente a un recurso de casación en otros países, cualquier asunto del fuero común puede terminar siendo revisado en última instancia por el Poder Judicial federal. Esta circunstancia produce diversos efectos tanto positivos como negativos en diversos ámbitos, de entre los que resaltan aquéllos que se generan en la justicia local.<sup>38</sup> De manera particular, los tribunales federales suelen ser considerados como una instancia superior a la jurisdicción local, y además fijan muchos de los criterios de interpretación de una parte importante de la legislación estatal. Ahora bien, el análisis de las consecuencias del amparo directo no se agota en esta relación. El hecho de que exista la posibilidad de recurrir las sentencias de segunda instancia a través de dicho recurso también incide en los justiciables. En estos casos, las partes deben sufrir costos adicionales por esperar un lapso más para conocer el sentido definitivo de las resoluciones que ponen fin a la controversia, así como por los pagos añadidos que se generan con motivo de la interposición del amparo.

El objetivo de esta sección es analizar el impacto de los amparos directos en la justicia local, presentar la forma en que ésta se relaciona con el Poder Judicial federal y con los justiciables, con motivo de la interposición de los amparos, todo ello desde la perspectiva de las instituciones judiciales estatales. Queda pendiente el estudio del amparo directo desde la perspectiva del Poder Judicial federal, así como de la perteneciente a los abogados. Sin duda estos trabajos resultan imprescindibles para poder aportar información valiosa y necesaria para completar un estudio a fondo del amparo directo en el país.

### 1. *El federalismo judicial*

El amparo directo o casación cumple con una función muy concreta, al revisar que los procesos que se desarrollan bajo la jurisdicción de los tribunales estatales se tramiten de acuerdo con las normas procesales existentes y se resuelvan garantizando el principio de la legalidad. De esta manera, el amparo directo es una especie de recurso extraordinario que opera una vez que los procesos han concluido, con el objeto de subsanar los vicios ocurridos durante su tramitación (llamado amparo para efectos) o en la sentencia que los da por concluidos. Esta función es particularmente relevante, toda vez que otorga a las partes una posibilidad adicional de impugnar el procedimiento alegando vicios procesales o los problemas derivados de la incorrecta aplicación de la ley. No obstante, la naturaleza de este recurso, como revisión de legalidad de las resoluciones definitivas de las instituciones jurisdiccionales de las entidades federativas, le confiere una connotación de subordinación a la justicia local frente al ámbito federal.

En resumen, el amparo directo resuelve dos tipos de asuntos: cuestiones de legalidad y cuestiones de constitucionalidad local. Ambas categorías son cuestionadas como obstáculos para el desarrollo de un auténtico federalismo en el país.

Los subapartados que se presentan a continuación proporcionan una aproximación que permite evaluar la importancia cuantitativa de los amparos directos, desde la perspectiva de los funcionarios judiciales locales. Además, se presenta información que contribuye a medir el tiempo que tardan los amparos en ser resueltos. Es fundamental aclarar que, en el primer caso, la recopilación de la información sobre los amparos fue especialmente difícil. Las oficinas de estadística en muchos casos no

---

<sup>38</sup> Cabe mencionar que, conforme a la ley vigente, además del amparo directo, la justicia federal puede llegar a conocer asuntos del fuero común a través del amparo indirecto, cuando se presenta alguna violación a garantías constitucionales. Este tipo de casos no es abordado por el presente trabajo, debido a que, en su generalidad, se trata de un juicio distinto a los procesos del fuero común, cuando el amparo directo tiene como objetivo la revisión de resoluciones jurisdiccionales definitivas de la justicia local y de los tribunales administrativos.



sólo carecían de un registro pertinente sobre esta información, sino que solían mezclar las cifras de amparos directos con indirectos, además de no llevar un registro sobre los resultados de la interposición de estos recursos.<sup>39</sup> No obstante lo anterior, pensamos que, ante la falta de información existente en esta materia, es importante dar a conocer lo recabado, que puede dar alguna idea, si bien no muy precisa, de lo que sucede en el país.

#### a. *Incidencia e impacto*

En primer término, es necesario determinar la magnitud del fenómeno. Para ello, es imprescindible obtener en primera instancia el número de amparos que se han presentado recientemente en cada Poder Judicial estatal. Esta información permite establecer con precisión la importancia del fenómeno desde el punto de vista de su incidencia. Posteriormente, se examinarán los efectos que tienen los amparos sobre las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia. El interés de este ejercicio radica en que permite conocer la forma en la que el Poder Judicial federal realmente influye sobre los Poderes Judiciales locales, mediante la modificación de criterios.

La figura III.54. muestra información sobre el número de amparos que se interponen en los Poderes Judiciales estatales.

FIGURA III.54. NÚMERO DE AMPAROS DIRECTOS INTERPUESTOS

<i>Estados</i>	<i>Amparos directos</i>
Aguascalientes	413
Baja California	1163*
Baja California Sur	134
Campeche	340*
Chiapas	1030
Chihuahua	1329
Coahuila	315*
Colima	79**
Distrito Federal	
Durango	322*
Guanajuato	3557
Guerrero	341
Hidalgo	421
Jalisco	
México	
Michoacán	1888
Morelos	699
Nayarit	425
Nuevo León	
Oaxaca	660
Puebla	2062
Querétaro	1147
Quintana Roo	166
San Luis Potosí	688

<sup>39</sup> Comúnmente nos encontramos con la justificación de que se trata de asuntos que ya se encontraban fuera del ámbito jurisdiccional local.

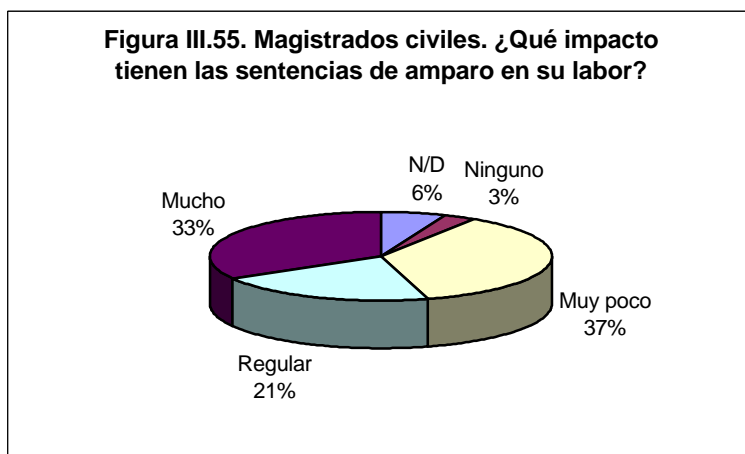
<i>Estados</i>	<i>Amparos directos</i>
Sinaloa	770
Sonora	744
Tabasco	991
Tamaulipas	936*
Tlaxcala	297*
Veracruz	679**
Yucatán	789
Zacatecas	536*

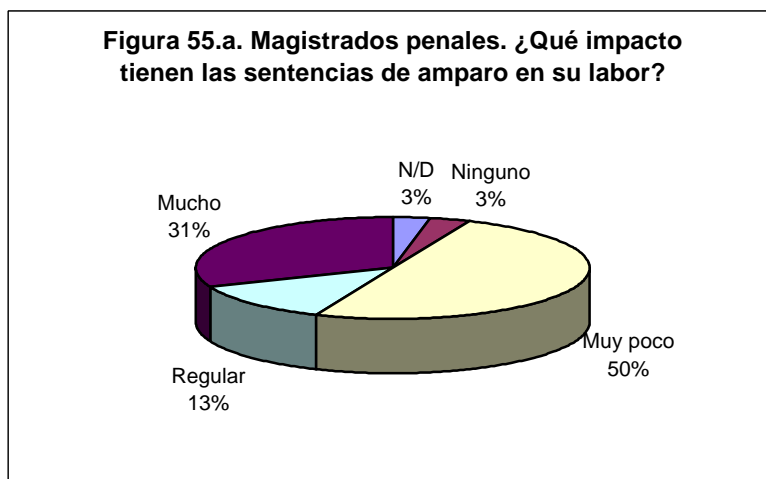
\* No distingue entre amparos directos e indirectos.  
 \*\* Amparos penales.  
 \*\*\* Resultados parciales del primer semestre de 1999.

El primer problema que se plantea del análisis de la figura III.54. tiene que ver con las dificultades existentes para su elaboración. Esta información es tratada de muy diversa manera por los Poderes Judiciales. En todo caso, las cifras revelan un uso extendido del amparo directo en el fuero común. Aunque es importante reconocer que no todos los asuntos llegan hasta el amparo.

Si bien el número total de amparos directos que se solicitan puede ser muy inferior al número total de resoluciones de segunda instancia que dictan los Poderes Judiciales, la cuestión de la casación no puede ser tomada a la ligera. Las resoluciones que resuelven los amparos en muchas ocasiones marcan los parámetros de aplicación e interpretación de las normas locales. Es de tal magnitud el amparo directo, que los tribunales encargados de resolverlos, los tribunales colegiados de circuito, son la estructura más numerosa de todo el Poder Judicial federal, lo que expresa un aspecto muy importante de la centralización judicial en México.

La influencia del Poder Judicial federal sobre los Poderes Judiciales locales no se produce únicamente en aquellos procesos donde se modifican las resoluciones, sino que ésta puede subsistir incluso en asuntos que no llegan a la jurisdicción federal. Las tesis interpretativas y jurisprudencias de los tribunales colegiados marcan la pauta para resolver en las salas de apelación de las entidades federativas. Precisamente, a propósito de esta situación, se preguntó a los magistrados locales sobre el impacto que tienen las sentencias de amparo en su labor. Las figuras III.55. y III.55.a. muestran los resultados.





Los magistrados civiles tienen los porcentajes de percepción más altos respecto del impacto de las sentencias de amparo en su labor (33%). No obstante, la diferencia respecto de los magistrados penales (31%) no es muy significativa. Donde se aprecia una diferencia más amplia es entre quienes perciben que el impacto de los amparos en su labor es regular. En este caso, el 21% de los magistrados civiles así lo estimó, mientras que sólo 13% de los penales.

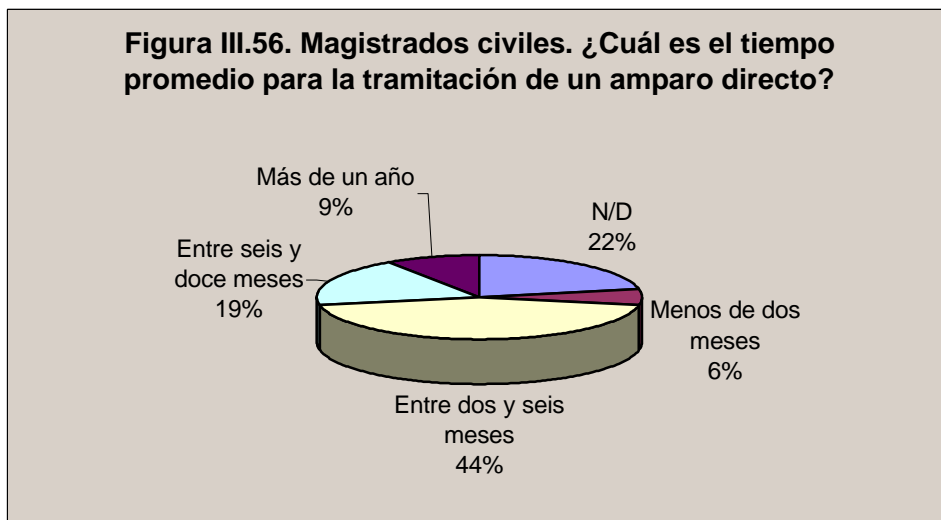
Las diferencias entre una y otra materia pueden responder a las circunstancias que rodean a los procesos en cada una de ellas. Por un lado, debe tenerse en cuenta que en los juicios penales suele existir la obligación para los magistrados de suplir la deficiencia en la queja. En ese sentido, es posible pensar que los vicios del procedimiento, así como los problemas de fondo que se encuentran en la segunda instancia, son debidamente resueltos por los propios magistrados locales. La percepción, por tanto, de estos magistrados penales implica que son ellos y no los magistrados federales los que tienen la obligación legal de establecer las directrices interpretativas.

Por otro lado, debe considerarse que las controversias en materia civil aumentaron sensiblemente con motivo de las crisis económicas que se han presentado en el país. Asimismo, el catálogo legislativo que tienen que aplicar e interpretar los magistrados civiles es mucho más amplio que el de los penales. Esta situación propicia una amplia gama de posibilidades de interpretación. Otro elemento que debe tomarse en cuenta es que parece ser que los abogados también suelen ser distintos. Los jueces penales sostienen que un alto número de los procesos penales es llevado por defensores de oficio. Por el contrario, los jueces civiles se inclinan por pensar que los abogados particulares prevalecen en sus unidades jurisdiccionales.

#### b. *Tiempos amparo*

El tiempo de respuesta de la justicia federal es otro factor que interesa mucho a la justicia en las entidades. Se trata de una cuestión que incide tanto dentro de los Poderes Judiciales como en su exterior. Desde la perspectiva interior, la duración de los procesos repercute directamente en su costo. Hacia el exterior, el tiempo que transcurre para obtener una solución definitiva impacta directamente a los justiciables de dos formas; principalmente, por lo que toca a mayores gastos y la repercusión que tiene en la imagen que proyecta la institución frente a la sociedad. La figura III.56.

muestra la percepción que tienen los magistrados civiles en relación con el tiempo de tramitación de un amparo directo.



El 6% de los entrevistados estimó que la justicia federal resuelve los amparos en menos de dos meses. El 44% consideró que el trámite promedio se encuentra entre los dos y los seis meses. Un 19% afirmó que la justicia federal resuelve los amparos directos en un periodo superior a los seis meses pero inferior al año, y el 9% consideró que el tiempo promedio para la solución de los amparos superaba el año. Esta información indica la existencia de importantes demoras en la solución de los conflictos que plantean los particulares.

Si bien algunos funcionarios judiciales entrevistados comentaron que perciben mayor celeridad en el tiempo que la justicia federal toma para resolver los amparos que se le plantean, todavía hay muchos que consideran que la justicia federal emplea mucho tiempo para resolver. Al respecto, afirman que los tribunales colegiados de circuito no se ocupan de instruir el procedimiento, sino que prácticamente se centran en el estudio del acto reclamado y, en consecuencia, las resoluciones deben ser más expeditas.

Por otro lado, los magistrados complementaron sus respuestas al tiempo promedio de tramitación del amparo al mencionar problemas adicionales. Por un lado, sostienen que muchos tribunales colegiados resuelven los amparos para efectos, disponiendo que se reponga el procedimiento. En su opinión, en ocasiones esta medida es empleada por el personal de los tribunales colegiados para deshacerse de carga de trabajo sin necesidad de entrar a conocer el fondo de la controversia. Posteriormente, cuando el procedimiento es repuesto y se dicta nuevamente la resolución definitiva, es procedente un nuevo amparo directo. Esto puede ocasionar que un mismo asunto sea materia de múltiples amparos, lo que subraya cómo el establecimiento del amparo, a pesar de los múltiples beneficios que trajo en una etapa histórica determinada, hoy requiere importantes ajustes técnico-procedimentales.

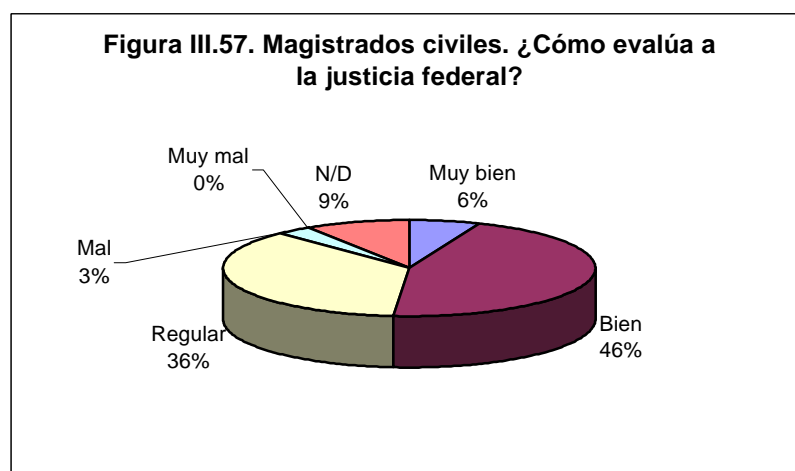
Otros comentarios se hicieron en relación con los diversos criterios que sustentan los tribunales colegiados de circuito. Este problema será abordado en la sección III.F.3.

Existe una corriente en los Poderes Judiciales estatales que se inclina por la creación de instancias locales de casación que sustituyan al amparo directo, con lo que quedaría el Poder Judicial federal encargado únicamente del control de la constitucionalidad. Esta tendencia fue expresada públicamente por los miembros de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los

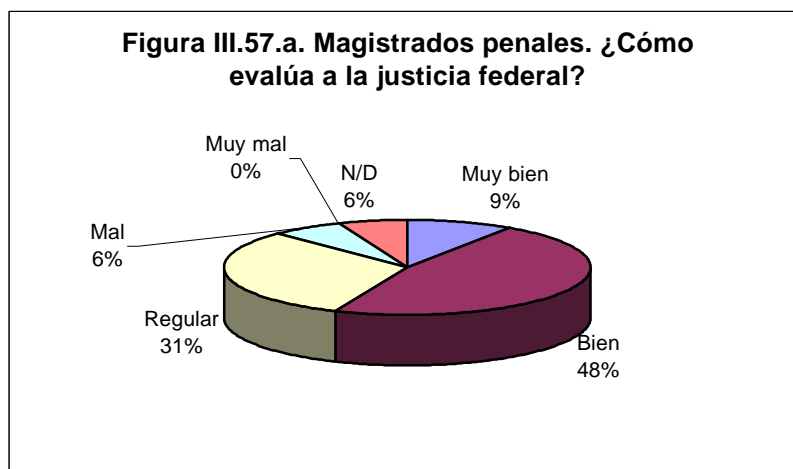
Estados Unidos Mexicanos en la llamada declaración de Yucatán “General Salvador Alvarado”.<sup>40</sup> Quienes apoyan esta tendencia sostienen que los Poderes Judiciales estatales deben contar con las instancias que se encarguen del controlar la legalidad de las resoluciones que dicten. Otros argumentos a favor de la postura sostienen que en ocasiones las resoluciones de los tribunales colegiados no hacen interpretaciones correctas de la legislación local, o que el impacto de las sentencias de amparo sobre las resoluciones de los tribunales estatales es muy bajo. Un factor adicional es el tiempo que toma el Poder Judicial federal para resolver los asuntos. Finalmente, hay opiniones en el sentido de que la existencia del amparo directo afecta el federalismo. En fechas recientes, ha empezado a discutirse la posibilidad de crear cortes estatales que también revisen la constitucionalidad de las leyes locales. En la nueva Constitución del estado de Veracruz se crea una sala constitucional, dentro del Tribunal Superior de Justicia, que se aproxima al cumplimiento de estas funciones jurisdiccionales.

## 2. Percepción de la justicia local

Como ha podido observarse, la relación entre los Poderes Judiciales locales y el federal es compleja. Merced al amparo, los tribunales colegiados de circuito pueden tener una importante influencia sobre la forma en que se tramitan y resuelven los asuntos del fuero común. Frente a esta situación, surge una interrogante sobre la forma en que los funcionarios de los Poderes Judiciales locales evalúan el papel que desempeña el Poder Judicial federal. Las figuras III.57. y III.57.a. contienen los resultados.



<sup>40</sup> El texto de la misma fue publicado en diversos medios. Los que aquí se tienen a la vista son el folleto publicado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia en octubre de 1999 y su transcripción en *Admónjus. Revista del Poder Judicial del Estado de Baja California*, año 3, vol. III, núm. 8, diciembre de 1999.



En general, la percepción de los magistrados sobre el desempeño de la justicia federal es favorable. Muy pocos entrevistados consideraron que la justicia federal hace un mal papel. No obstante, un tercio consideró regular el desempeño de los tribunales federales.

Sin embargo, existe una tensión importante respecto a las posiciones de los distintos ámbitos de la justicia. Mientras que la justicia federal desarrolla toda una serie de estrategias para fortalecer su autonomía financiera, en razón a la evidente necesidad que tiene para crecer, los tribunales de las entidades federativas enfatizan el problema que les ocasiona la estructura actual del amparo directo. Se trata, aunque de manera no muy obvia, de posiciones encontradas. Si se atendiera al llamado de la justicia federal, estaríamos en presencia de un Poder Judicial que requeriría más juzgados, pero también más tribunales colegiados para mejorar sus tareas y, de manera incidental, incrementar su papel de revisor de las resoluciones locales. Si, por el contrario, se atendiera al llamado insistente de los tribunales estatales, se requeriría pensar en reducir la estructura de los tribunales colegiados federales para dar más recursos a la justicia local y que éstos fueran incorporando mecanismos de revisión de la legalidad de sus resoluciones.

### 3. Problemática

El análisis presentado en los subapartados anteriores nos proporciona un panorama general de la difícil relación existente entre los Poderes Judiciales locales y el Poder Judicial federal. Este escenario es propicio para la generación de polos de tensión que afectan a todos los actores que intervienen en la relación. En las líneas siguientes se presentan algunas consideraciones sobre los problemas que se ven desde la perspectiva de los Poderes Judiciales locales en su relación con el Poder Judicial federal.

En primer lugar, conviene destacar la forma en que muchos funcionarios de Poderes Judiciales locales consideran que se plantea su relación con los jueces y magistrados federales. Se trata de un posicionamiento que parece ubicarlos como subordinados al Poder Judicial federal. Esta circunstancia puede ser explicada por la forma en que opera el amparo directo. Es decir, como un recurso extraordinario de casación que afecta a los procesos sustanciados en el fuero común. Desde este supuesto, los tribunales colegiados de circuito se ubican en una especie de instancia superior y, en consecuencia, pueden ser observados como superiores desde la perspectiva del proceso.

Los jueces y magistrados federales también pueden ser considerados como autoridades superiores, cuando emiten requerimientos a los funcionarios jurisdiccionales del fuero común, para que éstos ejecuten alguna diligencia en particular. Por lo general, cuando un Poder Judicial necesita la ayuda de otro, suele enviarse un exhorto con el objeto de que un juez competente en el área donde se requiere realizar la diligencia se encargue de la misma. Se entiende que este tipo de comunicación se realiza entre pares. En opinión de algunos juzgadores locales, la comunicación procesal con el Poder Judicial no siempre se realiza bajo este último criterio, sino que adopta formas más autoritarias. En algún caso se mencionó incluso el abuso de los juzgadores federales en el empleo de requerimientos para la ejecución de diligencias en particular. Hubo varios entrevistados que se mostraron inconformes con esta situación. Cabe añadir que pareciera existir una fuerte tradición de autoritarismo por parte de los funcionarios federales en sus relaciones con los funcionarios locales, ya que estos, con frecuencia, citaban la falta de interés por parte de los funcionarios federales en fomentar relaciones informales (sociales y culturales). También es necesario mencionar que los juzgadores federales suelen tener restricciones más rigurosas, institucionales, para relacionarse con otros actores de la entidad donde se encuentran adscritos, incluyendo a los propios miembros de la justicia local.

Otro factor relevante es la diferencia importante que existe entre los ingresos que tienen los juzgadores locales y los juzgadores federales. Esta situación *de facto* repercute también en las percepciones profesionales que tienen unos y otros. Para la mayor parte de los juzgadores locales, la carrera judicial federal constituye un peldaño superior para su desarrollo profesional que la carrera judicial en su entidad.

Asimismo, el Poder Judicial federal es el que acaba estableciendo los criterios de interpretación legislativa en el país, sin que existan mecanismos que controlen que, efectivamente, estos criterios sean uniformes, ya que con frecuencia tribunales colegiados del mismo circuito o de diversos plantean criterios divergentes. No será hasta que un asunto llegue a la Suprema Corte de Justicia, por denuncia de la contradicción, cuando se uniforme el criterio.

Finalmente, es necesario abordar el delicado asunto de la llamada jurisdicción concurrente, la cual se dirige específicamente a la materia mercantil. De acuerdo con la legislación mexicana, la regulación es federal y su aplicación corresponde tanto a los órganos federales como a los órganos locales. Tradicionalmente, la justicia federal optó por dejar al fuero común la recepción de demandas mercantiles con el argumento de su creciente especialización y sus cargas de trabajo. El desarrollo histórico de la economía en México, particularmente a partir de las crisis económicas de los ochenta y de 1994, implicó un importante aumento en la demanda de órganos jurisdiccionales en materia mercantil, lo que repercutió sensiblemente en la capacidad de respuesta de los juzgados civiles locales. Muchos juzgadores locales consideran que la justicia federal se rehúsa a recibir este tipo de asuntos, y estiman que debe existir una compensación federal especial a favor de los órganos jurisdiccionales locales, por asumir esta carga de trabajo.

Mientras no exista un diseño estratégico sobre el futuro de la administración de justicia, donde colaboren tanto instituciones federales como locales, difícilmente se prevé una solución completa e integral a los problemas aquí mencionados.

IV. La función jurisdiccional .....	167
A. El marco legislativo.....	168
1. Constitucionalismo local.....	170
2. Difusión y recepción de tratados internacionales .....	171
3. Legislación local.....	173
4. Jurisprudencia local .....	175
5. Reglas procesales .....	177
B. El proceso .....	181
1. Los juzgadores .....	181
2. La tramitación .....	192
C. Los mecanismos alternativos .....	209
1. Optimismo generalizado .....	211
2. Problemática.....	212
D. Función jurisdiccional y sociedad.....	213
1. Los abogados postulantes .....	214
2. Las escuelas .....	217
3. Medios de comunicación .....	220
4. Los jueces vistos por sí mismos .....	221
5. Corrupción .....	222



#### IV. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

La solución de controversias mediante la interpretación y aplicación de la legislación es la principal razón de ser del Poder Judicial. Por esta razón, el desempeño de la institución debe realizarse atendiendo a criterios que se ocupan de la velocidad con la que se formulan las resoluciones, las condiciones en que éstas se llevan a cabo de la mejor manera posible, su previsibilidad y, finalmente, su calidad. Cuando estos objetivos se consiguen, es posible afirmar que el Poder Judicial está cumpliendo con sus tareas conforme a lo esperado, y que puede contar con un cierto grado de aceptación por parte de la sociedad. Los Poderes Judiciales, en la medida de sus posibilidades, procuran satisfacer estas metas mediante la adopción de distintas estrategias. En este apartado nos ocuparemos de la forma en la que los Poderes Judiciales desempeñan su labor jurisdiccional y la forma en la que procuran, desde el ámbito estrictamente jurisdiccional, cumplir con los objetivos trazados.

Es importante destacar que la obtención de todas las metas no depende exclusivamente de los Poderes Judiciales. Un análisis integral que pretenda explicar cómo cumple con su función jurisdiccional un Poder Judicial debe tomar en cuenta muchos factores externos que inciden directamente en el resultado y que, en muchas ocasiones, se encuentran fuera del control del propio Poder Judicial. Algunos ejemplos de estos factores son el marco legislativo, los abogados, la cultura jurídica, la relación con el Poder Ejecutivo y el Legislativo o bien la situación social en la entidad.

En primer lugar, se examina el marco legislativo que rige los procesos jurisdiccionales, así como las reglas que afectan el fondo de las cuestiones que se debaten, desde la perspectiva de los funcionarios jurisdiccionales. A continuación, se analiza la forma en la que los jueces entienden y desempeñan la función jurisdiccional, la problemática cotidiana y su posición como directores del proceso. Posteriormente, se centra la atención en el proceso. Se revisa la forma en la que debe desarrollarse conforme a la legislación de la materia contrastándose con la realidad.

La función jurisdiccional, entendida como el mecanismo típico que ofrece el Estado a los particulares para resolver controversias entre éstos o entre éstos y aquél, suele competir con otras alternativas para la resolución de conflictos en la sociedad. En ocasiones, son las propias instituciones jurisdiccionales las que por diversas razones consideran conveniente fomentar el empleo de este tipo de mecanismos. A propósito de este fenómeno, se decidió incorporar en este capítulo una sección en la que se analizan algunas cuestiones relacionadas con el empleo de mecanismos alternativos para la solución de controversias, que ofrece elementos para considerar sus posibles ventajas y desventajas. La intención es identificar cuál es la situación actual de la llamada “justicia alternativa” en las instituciones jurisdiccionales. Se presenta información sobre la forma en que los mecanismos son percibidos por los funcionarios jurisdiccionales, así como las expectativas que generan. También se incorporan comentarios sobre algunas experiencias particularmente destacables.

La parte final de este capítulo se centra en algunos aspectos sobre la relación que existe entre la sociedad y los Poderes Judiciales. Dadas las características del presente estudio, nuestro enfoque se hace desde la perspectiva de los Poderes Judiciales y, de manera muy particular, sobre la forma en que los jueces evalúan el desempeño de los abogados y la labor de las escuelas de derecho. Asimismo, se analiza, brevemente, la relación entre los juzgadores y los medios de comunicación. El conjunto de estas perspectivas permite conocer un aspecto limitado de la relación entre la sociedad y los Poderes Judiciales del país, toda vez que únicamente se emplea información proveniente de las

instituciones jurisdiccionales. Una visión de conjunto necesariamente debiera incorporar información sobre otros actores que intervienen en el proceso jurisdiccional y de la sociedad en general.

### A. EL MARCO LEGISLATIVO

La relación existente entre los Poderes Judiciales y el marco legislativo tanto sustantivo como adjetivo es compleja. Si bien puede sostenerse que en principio el juez se encuentra obligado a aplicar la ley, también debe considerarse que les corresponde interpretar el texto legislativo y adaptarlo a las situaciones que se les plantean. Éste es un aspecto clave de la función jurisdiccional, pues los jueces deben ser capaces de interpretar la ley, de tal forma que el resultado no sólo sea conforme a lo estipulado en el texto de la ley, sino que en cierta medida satisfaga las expectativas de los litigantes y las necesidades de la sociedad.

Esta sección pretende examinar la relación existente entre el juez y la ley. El objetivo incluye encontrar los medios a través de los que los jueces conocen la ley y cuál es su opinión respecto de las reglas que deben aplicar cotidianamente. No sólo interesan los aciertos y las deficiencias que encuentran en los textos legislativos; también deben tomarse en cuenta las limitantes que se les plantean, así como las dificultades que surgen para conocer los textos legales.

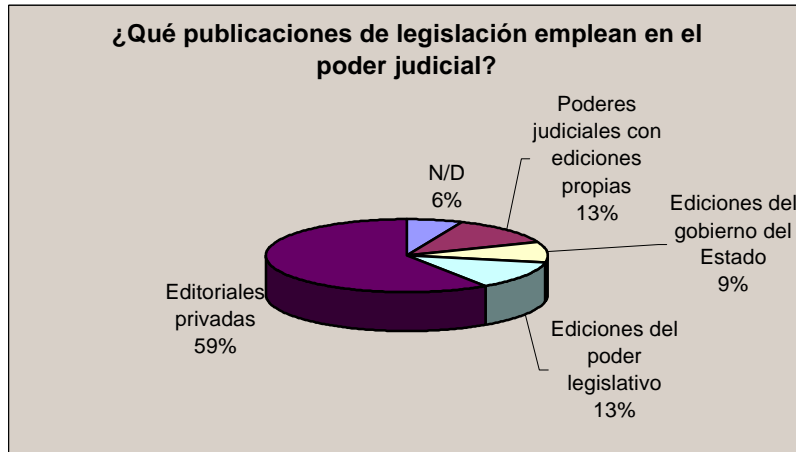
En este sentido, un primer problema común en materia de marco legislativo es aquél que se relaciona con el conocimiento de los ordenamientos existentes. Este problema no sólo afecta a los jueces, sino a la sociedad en general. Las ediciones de material legislativo son escasas. En muchos casos, los tirajes son reducidos y el cuidado de las ediciones deja mucho que desear. Este problema puede ser rastreado incluso hasta la parte final del proceso legislativo, toda vez que las publicaciones oficiales no guardan un orden sistemático<sup>1</sup> y los ejemplares tienen un tiraje limitado y una deficiente distribución. Sin duda, se trata de problemas que rebasan a los Poderes Judiciales del país, pero que tienen importantes repercusiones sobre la labor que desempeñan. El desconocimiento de la ley en un Estado de derecho no sólo no es un problema menor o un problema que puede ser dejado a la responsabilidad individual, sino que constituye un elemento básico en la construcción de esta forma de organización sociopolítica.

Algunos Poderes Judiciales procuran resolver el problema del conocimiento de la ley mediante la elaboración de compilaciones propias. La figura IV.1. contiene las respuestas proporcionadas por los secretarios generales de acuerdos de los Tribunales Superiores de Justicia del país sobre la forma en que los juzgadores obtienen la legislación vigente. Como es sabido, estos funcionarios son piezas clave en el manejo y organización de toda la institución jurisdiccional, ya que tienen entre sus múltiples funciones dar seguimiento a las resoluciones del Pleno o bien coordinar las oficinas que turnan los asuntos de segunda instancia entre las salas.

---

<sup>1</sup> Un caso común son los llamados ejemplares “fuera de número” en los que suelen publicarse leyes nuevas o paquetes de reformas. Estos ejemplares, al estar fuera de la seriación, no sólo son más difíciles de obtener, también es complicado saber de su existencia.

FIGURA IV.1. PREGUNTA A SECRETARIOS GENERALES DE ACUERDOS\*  
SOBRE EDICIONES LEGISLATIVAS



\*Se entrevistó a treinta y un secretarios generales de acuerdos.

De conformidad con lo establecido en la figura, el 59% de los Poderes Judiciales debe obtener su legislación mediante la compra de publicaciones privadas. Mas allá de la problemática que esto plantea, al carecer de una edición pública y oficial de los ordenamientos legislativos, algunos entrevistados consideraron que esta circunstancia no necesariamente indica que la legislación pueda ser obtenida con facilidad. En ocasiones, los tirajes son muy reducidos y la calidad de las ediciones deja mucho que desear. En el caso de las ediciones de los Poderes Judiciales, el problema de los tirajes suele repetirse, ya que, por lo general, elaboran únicamente el número necesario para sus integrantes. Muchas entidades han iniciado en algún momento programas editoriales, pero la mayor parte de ellos han sido abandonados por la carencia de recursos o por considerar que no se trata de labores importantes. Existen también casos aislados, como el de Baja California Sur, donde el Poder Judicial del estado y la Barra de Abogados editaron un Código de Procedimientos Civiles, sentando importantes precedentes de colaboración entre organismos que no necesariamente trabajan de forma conjunta de manera tradicional.

Por otra parte, en las entrevistas a los secretarios también se obtuvo información sobre la forma en que los Poderes Judiciales difunden las reformas legislativas. En ese sentido, se encontró sorprendentemente que solamente once instituciones judiciales tienen un servicio o sistema que difunde este tipo de información a sus propios integrantes. En otros estados existen unidades responsables de circular dentro de los Poderes Judiciales las reformas más recientes.

Sin embargo, todavía hay muchos lugares donde corresponde exclusivamente al juez, por cualquier medio que tenga a su alcance, allegarse el material legislativo indispensable para el cumplimiento de su labor. En estos casos, las dificultades se presentan no sólo por la forma en la que reciben las publicaciones, sino también por la forma en la que deben organizar el material para su consulta. Vimos a muchos jueces con Códigos subrayados, enmendados, testados y con largos apéndices de fotocopias con las reformas más recientes. Si bien es cierto que es responsabilidad de todo ciudadano y particularmente del juez conocer la ley, también lo es que uno de los requisitos básicos del proceso legislativo es la publicación, y ésta debe hacerse con la calidad y distribución necesaria para su conocimiento en toda la sociedad. Éste es un elemento indispensable para una correcta articulación del Estado de derecho. El que exista una disposición legislativa expresa que establece la obligación por parte de cada ciudadano para conocer la ley, aunque resulta un meca-

nismo entendible, no es suficiente para lograr una auténtica difusión y conocimiento del sistema jurídico.

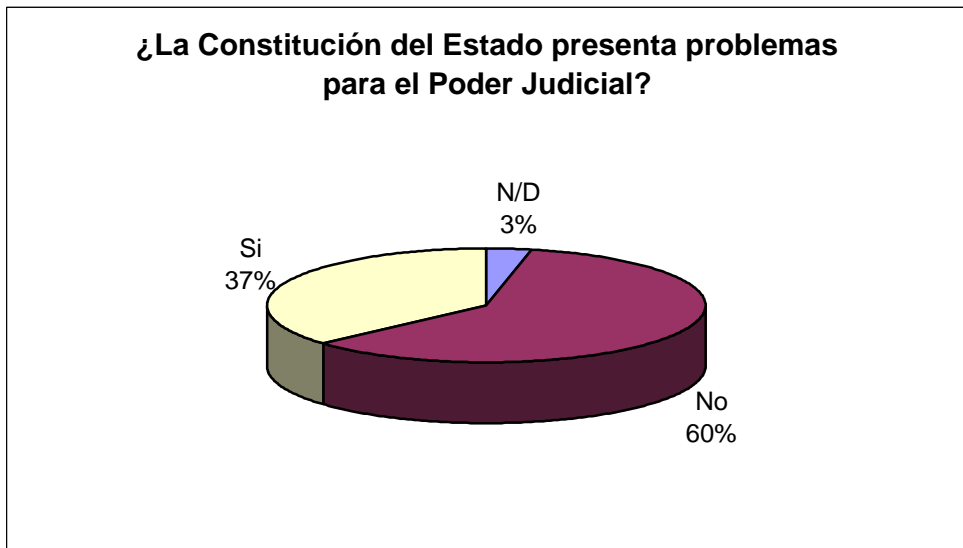
En los subpartados siguientes se analizan los marcos legislativos utilizados por los jueces, sus virtudes y defectos, desde su perspectiva, a efecto de entender cómo llevan a cabo su labor.

### 1. *Constitucionalismo local*

Por lo que respecta a las Constituciones de los estados de la república, los funcionarios judiciales las consideran principalmente como el fundamento de las atribuciones y organización de los Poderes Judiciales. Muy pocos se refirieron a las garantías contenidas en las mismas o a controversias suscitadas con motivo de su interpretación.

La figura IV.2. presenta los resultados de la pregunta que se hizo a los presidentes de los Tribunales sobre la problemática que planteaba la Constitución estatal a las labores del Poder Judicial. El 60% contestó que no consideraba que la Constitución fuera problemática para las labores del Poder Judicial. El 37% manifestó que la Constitución era problemática.

FIGURA IV.2. PREGUNTA A PRESIDENTES SOBRE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL



Las explicaciones que se recibieron sobre la problemática que plantean las Constituciones fueron en general parcas. Una cuestión mencionada con frecuencia tiene que ver con el hecho de que algunas Constituciones o, en su caso, las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales fijan el número de magistrados y salas que integran el Tribunal Superior de Justicia e incluso su competencia por materia. La inquietud de los funcionarios judiciales se debe a que cualquier cambio en la organización obliga necesariamente a plantear una reforma al texto constitucional. El argumento es que la regulación de estas cuestiones en el texto constitucional o en la Ley Orgánica genera una rigidez excesiva. Como ejemplo existe un Tribunal Superior de Justicia que no ha podido ampliar o modificar su estructura, a pesar de las necesidades existentes, por la división política del Congreso.

Otro aspecto problemático fue el diseño de los Consejos de la Judicatura. Se hicieron referencias a la forma en la que se designa a los integrantes de este órgano, así como a las atribuciones del Consejo y sus relaciones con el Pleno del Tribunal. En el primer caso, algunos entrevistados cuestionaron el origen de los integrantes de los Consejos, al considerar que éstos deben ser provenientes

del propio Poder Judicial. Hubo también quien mencionó la intervención de los partidos políticos en la elección de los consejeros, con lo cual las decisiones no son siempre acertadas. Por lo que respecta a la definición de las atribuciones de los Consejos, los comentarios se centraron en las facultades concurrentes entre el Pleno y el Consejo, así como en la naturaleza de este último.

Existe una corriente importante dentro de los Poderes Judiciales a favor de la unidad jurisdiccional. La idea es que la justicia administrativa y la electoral se incorporen al Poder Judicial. No obstante, no se recibieron comentarios sobre los problemas que genera la falta de unidad jurisdiccional.

Algunos funcionarios judiciales aprovecharon el tema del constitucionalismo local para plantear la incorporación de novedades. Se mencionó la posibilidad de incorporar un recurso de casación, así como la idea de crear una jurisdicción constitucional estatal, asunto muy en boga por parte de los Poderes Judiciales estatales (*vid.* sección III.F.).

En ocasiones, se hicieron referencias a la existencia de discordancias entre los textos constitucionales y las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales. Las causas de este problema eran fundamentalmente dos. En primer término, encontramos que muchas reformas que se hacen a las instituciones judiciales no cuentan o, en su caso, no siguen una agenda o una programación preestablecida. Esto quiere decir que, en el momento en el que se aprueba la reforma constitucional, no existe un proyecto consensuado de Ley Orgánica del Poder Judicial o éste todavía se encuentra en una fase preparatoria. En segundo lugar, conviene destacar los problemas a que se enfrentan algunos Poderes Judiciales en sus Congresos para la aprobación de legislación sobre administración de justicia. Esta circunstancia hace que el proceso legislativo se prolongue más del tiempo deseable. Asimismo, obliga a los funcionarios judiciales a negociar con los integrantes de los Congresos hasta los cambios más simples a la legislación.

Finalmente, el tema más recurrido fue el de la estabilidad de los funcionarios judiciales. Los presidentes se mostraron particularmente interesados en el tema. En algún caso, se presentó un análisis sobre la inamovilidad, en el entendido de que su existencia puede producir efectos contraproducentes. El argumento expuesto fue que la inamovilidad genera apatía entre los funcionarios judiciales, puesto que dejan de tener una motivación para superarse. Sin embargo, también se escucharon voces a favor de la consolidación de la inamovilidad, como una medida que contribuye a fortalecer la autonomía del Poder Judicial y la independencia del juzgador. El problema de los procedimientos para destituir a magistrados fue abordado principalmente desde el punto de vista de su tratamiento constitucional. Se hicieron comentarios sobre la falta de claridad de la regulación existente, así como de las lagunas que presenta la legislación. También en relación con la estabilidad, se hizo referencia al problema que representa que cada lapso determinado (por lo regular, seis años) todos los magistrados sean sometidos a un proceso en el que se determina su sustitución o su ratificación. Un argumento en contra de esta medida es que interrumpe la continuidad de los programas que se encuentran en ejecución dentro del Poder Judicial. Pero el más evidente es el que relaciona esta práctica con la elección del nuevo gobernador de la entidad. Es decir, con la sustitución de los integrantes del Poder Judicial por individuos cercanos al nuevo titular del Poder Ejecutivo.

## 2. *Difusión y recepción de tratados internacionales*

Los tratados internacionales son instrumentos cuyo empleo en la solución de las controversias que se plantean en los tribunales adquieren cada vez mayor potencial. Sin embargo, la opinión generalizada en los Poderes Judiciales es que los tratados se emplean muy poco. Los funcionarios judiciales atribuyen esta circunstancia a diversos factores. En primer lugar, mencionan las dificultades para conocerlos y para obtener los textos. El problema se presenta cuando es necesario buscar

un catálogo de los instrumentos internacionales suscritos. Posteriormente, es necesario obtenerlos. En segundo lugar, sostienen que los abogados no suelen emplearlos.

La figura IV.3. muestra la percepción que tienen los presidentes sobre la forma en que inciden los tratados en los Poderes Judiciales. Como puede verse el impacto es reducido. Cinco presidentes contestaron que el mayor problema en materia de tratados radica en las dificultades para obtenerlos.

FIGURA IV.3. PREGUNTA A PRESIDENTES SOBRE TRATADOS INTERNACIONALES



La misma pregunta se hizo a los jueces de primera instancia. En esta ocasión, las respuestas en sentido negativo fueron todavía mayores, tal y como puede observarse en las figuras IV.3.a. y IV.3.b. Sin embargo, conviene destacar que el porcentaje de jueces civiles que consideró que los tratados no afectaban su labor es inferior al de los penales.

FIGURA IV.3.a. PREGUNTA A JUECES CIVILES SOBRE TRATADOS INTERNACIONALES



FIGURA IV.3.b. PREGUNTA A JUECES PENALES SOBRE TRATADOS INTERNACIONALES



De los ocho jueces civiles que proporcionaron información adicional en materia de tratados, tres se refirieron al empleo de estos instrumentos para resolver cuestiones de tipo familiar. Solamente un juez dijo emplear tratados en materia comercial. Dos expresaron que los tratados en general se aplican muy poco.

Por lo que respecta al manejo de los tratados, sólo un juez afirmó tener problemas para obtener dichos instrumentos. Dos mencionaron que existen tratados que contravienen las disposiciones locales. Uno de ellos comentó que, cuando se le presentó ese caso, lo resolvió aplicando el tratado.

En cuanto a los jueces penales, únicamente tres proporcionaron información adicional. Dos hicieron referencia al uso de tratados en materia de extradición. El otro dijo que no aplicaba tratados internacionales.

Un balance de los resultados obtenidos necesariamente debe considerar problemática la falta de difusión de los tratados en el país. Por otro lado, como bien adelantaron dos jueces, también es necesario considerar los efectos de los tratados sobre la legislación local.

Finalmente, conviene resaltar los comentarios expresados por diversos juzgadores, en el sentido de que los abogados no suelen emplear tratados internacionales para la defensa de sus asuntos. Esta circunstancia indica claramente que estos instrumentos requieren mayor atención, tanto en su difusión como en su estudio.

### 3. Legislación local

Los últimos cinco años han sido muy intensos en cuanto a la producción legislativa. En algunos casos, se ha optado por sustituir por completo los Códigos Penal y Civil, así como los de Procedimientos respectivos. La entrada en vigor de los nuevos ordenamientos obliga a realizar interpretaciones y definir criterios. Tal es el caso de estados como Coahuila, Morelos y Quintana Roo. En otras entidades, las modificaciones no han sido tan amplias; sin embargo, es posible encontrar reformas en casi todo el país.

La producción de nueva legislación obliga a los Poderes Judiciales a prepararse para recibirla. Entre estos preparativos, destacan medidas como la difusión del nuevo material legislativo, o la impartición de cursos de actualización al personal jurisdiccional.

El objetivo de este apartado es analizar la legislación de las entidades desde la perspectiva de los juzgadores y tomando en consideración que se trata de disposiciones que en su mayoría han sido reformadas recientemente. Las opiniones de los entrevistados sobre la problemática que plantea la legislación en relación con el ejercicio de sus funciones, así como de la organización de los Poderes

Judiciales, permite conocer con mayor profundidad el proceso de recepción, interpretación y aplicación del derecho en las entidades.

FIGURA IV.4. OPINIÓN SOBRE LA LEGISLACIÓN ESTATAL A JUZGADORES CIVILES

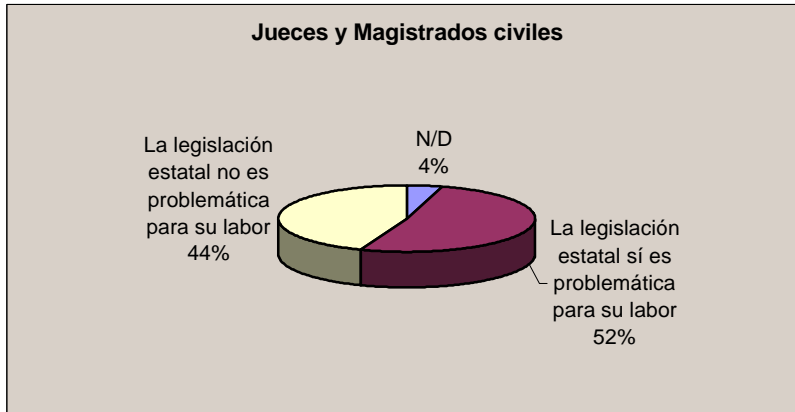
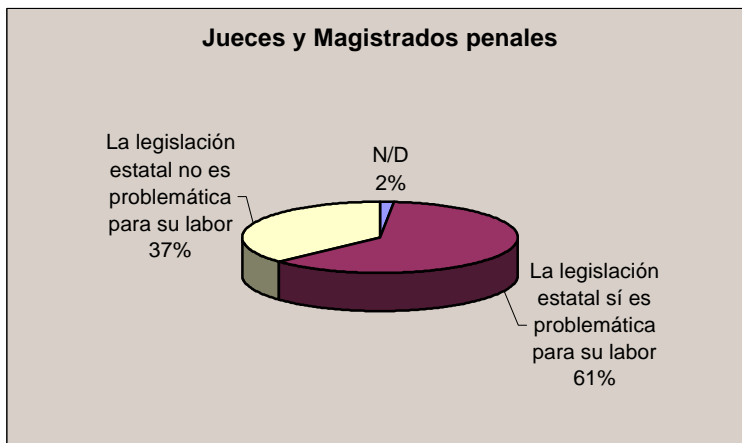


FIGURA IV.4.a. OPINIÓN SOBRE LA LEGISLACIÓN ESTATAL A JUZGADORES PENALES



Las figuras IV.4. y IV.4.a. contienen los porcentajes de las respuestas que proporcionaron los juzgadores divididas por materia. En ambos casos, ocurre que más de la mitad de los entrevistados consideran en alguna medida problemática la legislación de sus estados. En el caso de los jueces y magistrados penales, el porcentaje se eleva al 61%. Una posible explicación de esta situación tiene que ver con las reformas al texto de la Constitución de la república y la repercusión que tienen sobre los Códigos Procedimientos Penales estatales. El problema consiste en que los lapsos que transcurren entre las reformas constitucionales y la modificación de la legislación adjetiva estatal pueden ser prolongados. Esto hace que se presenten contradicciones entre el texto constitucional y la legislación estatal vigente. Los juzgadores también se refirieron a otro tipo de problemas. Entre ellos, mencionaron cuestiones que tienen que ver con la necesidad de reformar los Códigos Penales, a fin de colmar lagunas o para definir con mayor precisión ciertos tipos.

La problemática que mencionaron los jueces y magistrados civiles fue principalmente de carácter procesal. En la sección dedicada al análisis de las cuestiones procesales (IV.A.5.) se abordarán estas cuestiones.



Muy pocos jueces y magistrados comentaron sobre problemas relacionados con la Ley Orgánica del Poder Judicial. A diferencia de ellos, éste fue el tema que más interesó a los presidentes, quienes en general hablan de la necesidad de modernizar o ajustar el marco jurídico que rige los Poderes Judiciales y la legislación, tanto sustantiva como adjetiva.

Un aspecto que no puede dejar de mencionarse es el relativo a la calidad de la legislación que se produce. En opinión de los funcionarios jurisdiccionales, los efectos de la nueva legislación han sido dispares. Hay quienes consideran que los nuevos ordenamientos generaron un importante retroceso para la administración de justicia en sus estados. Se quejan de problemas de técnica legislativa y falta de conocimientos prácticos del legislador. Tres juzgadores fueron particularmente críticos con los nuevos Códigos de sus estados. Esta circunstancia obliga a hacer una reflexión sobre la forma en la que se desarrollan los procesos de reforma en los estados. La inconformidad de algunos jueces hace pensar que los Poderes Judiciales tienen poca participación en la elaboración de las reformas. Por otra parte, se escucharon comentarios en relación con los problemas que se generan en los Congresos estatales con motivo de la presentación de iniciativas de reformas. En algunos casos, las tensiones políticas de los Congresos han dejado reformas consideradas urgentes pendientes de aprobación.

Para concluir esta sección, debemos recordar que, de conformidad con las figuras IV.4. y IV.4.a., el porcentaje de entrevistados conformes con la legislación estatal no es nada despreciable. Asumimos que quienes así respondieron se encuentran conformes con el contenido de las leyes. No obstante, esta información también puede revelar un escaso sentido crítico entre los juzgadores.

#### 4. *Jurisprudencia local*

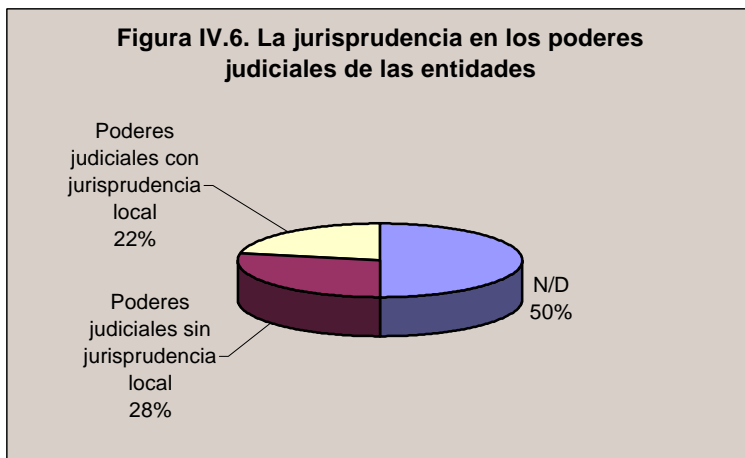
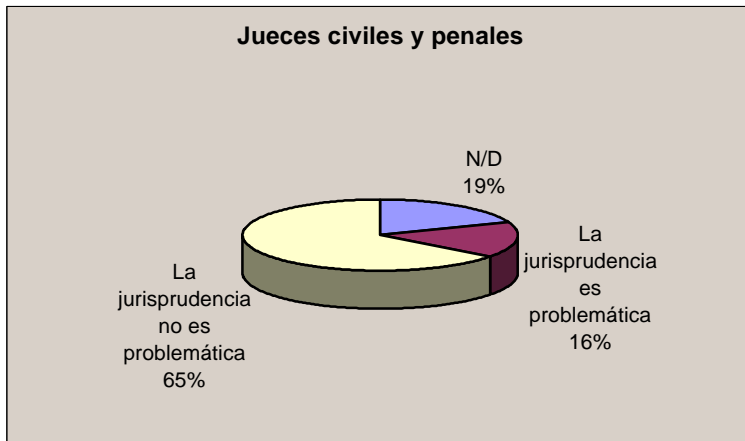
La creación de jurisprudencia en los Poderes Judiciales locales se encuentra contemplada en muchas legislaciones. La jurisprudencia se integra con las interpretaciones de la ley que realizan los Poderes Judiciales. Se trata una función clave para el desarrollo de las instituciones judiciales. La jurisprudencia genera previsibilidad, ya que permite que los justiciables pueden conocer de antemano los criterios de interpretación de la ley que sostiene el Tribunal, lo que provee de dirección y cierto grado de uniformidad a la institución. Además, permite que los Poderes Judiciales orienten el sentido de la legislación, de tal forma que se aproxime mejor a la problemática social. No obstante, la jurisprudencia, así como la difusión de los criterios jurisdiccionales, son actividades poco frecuentes en los Poderes Judiciales de las entidades. Algunos Tribunales Superiores de Justicia muestran poco interés por el desarrollo de criterios jurisprudenciales. Un magistrado explicó este problema mencionando que, dada la intervención del Poder Judicial federal y su jurisprudencia, parecía hasta cierto punto ocioso elaborar criterios propios, toda vez que su validez, en última instancia, estaba sujeta a la revisión del tribunal colegiado al que fuera turnado el caso.

La pregunta que se hizo a los entrevistados sobre si consideraban que la jurisprudencia local resultaba problemática permitió conocer la percepción de los juzgadores sobre su empleo. La figura IV.5. presenta los porcentajes de las respuestas de los jueces de primera instancia. Un 65% de los entrevistados respondió que la jurisprudencia no era problemática. Sin embargo, dentro de este porcentaje, hay que contar a aquellos jueces que contestaron en ese sentido, porque el Poder Judicial al que pertenecen no produce jurisprudencia.

De la información complementaria que nos proporcionaron los entrevistados al responder la pregunta que nos ocupa, obtuvimos datos sobre los Poderes Judiciales que producen jurisprudencia y los que no lo hacen. La figura IV.6. muestra los resultados. Los porcentajes obtenidos permiten observar que, de acuerdo con nuestros entrevistados, el 22% de los Tribunales del país produce y emplea jurisprudencia, es decir, siete Poderes Judiciales. Este material suele publicarse en las revistas y otros medios de difusión de los Poderes Judiciales. Conviene destacar el alto porcentaje de

casos en los que los entrevistados no aportaron mayor información sobre la jurisprudencia local. Una posible interpretación de este resultado es que existe poco interés por el tema entre los juzgadores.

FIGURA IV.5. OPINIÓN DE JUECES SOBRE JURISPRUDENCIA LOCAL



En algunas entidades donde respondieron que no tenían jurisprudencia propia, nos informaron de que se tenía proyectado incorporar esta figura en la legislación. Sin embargo, existen varios Poderes Judiciales en los que, a pesar de estar prevista la jurisprudencia en la legislación, ésta no se produce.

Una situación semejante ocurre con las contradicciones de tesis entre las salas de los Tribunales. En estos casos, sucede que la legislación local contempla un procedimiento para resolverlas, pero éste no se lleva a la práctica o se hace en casos muy aislados. Nuevamente, en estos casos, se hace referencia a las resoluciones del Poder Judicial federal y su obligatoriedad.

En un Poder Judicial se ha procurado uniformar las interpretaciones mediante la celebración de reuniones en las que participan los jueces y los magistrados. No obstante, no parece haber ningún proyecto destinado a producir jurisprudencia.

La ausencia de jurisprudencia en un Poder Judicial es indicativa de la falta de atención a cuestiones fundamentales para la administración de justicia. Las interpretaciones que se dan a conocer mediante este mecanismo contribuyen a enriquecer la vida jurídica de la sociedad a la que sirve cada Poder Judicial y persiguen el objetivo de orientar tanto a los juzgadores como a los justiciables sobre la forma en la que debe interpretarse de acuerdo con el Tribunal. Su ausencia genera incerti-

dumbre. Muchos juzgadores se muestran confundidos frente a la existencia criterios encontrados producidos por salas de un mismo Tribunal. Sin embargo, también en estos casos, el empleo de mecanismos como la denuncia de contradicción de tesis son poco socorridos. La jurisprudencia local y los procedimientos que contribuyen a dar certeza a los criterios sostenidos por los Tribunales son áreas en las que hay trabajo por hacer.

Sin embargo, cabe destacar la utilidad de proyectos como la celebración de reuniones generales en las que participan los juzgadores de cada entidad, donde se discuten temas relacionados con la manera en que desempeñan la función jurisdiccional. El intercambio de información sobre el ejercicio de la función puede ser un mecanismo que contribuya a producir criterios más uniformes en un Poder Judicial, sin que ello repercuta sobre la independencia de cada juzgador.

## 5. Reglas procesales

Las disposiciones adjetivas son una pieza fundamental para el funcionamiento de los Poderes Judiciales. La cuestión procesal es un tema recurrente entre los juzgadores. La mayor parte de los entrevistados mencionó por lo menos un tema relacionado con esta cuestión. El análisis que se presenta a continuación aborda aspectos muy generales del proceso. Se trata de una aproximación a cuestiones procesales que afectan a todos los Poderes Judiciales de la república.

### a. Los términos procesales

Una corriente generalizada dentro de los Poderes Judiciales se inclina por la idea de reducir los términos procesales. Algunos entusiastas de esta corriente consideran que en muchos casos los términos responden a situaciones históricas que ya han sido superadas y que, consecuentemente, deben reducirse. Otros simplemente opinan que el resultado será un proceso más breve. Sin embargo, no parece existir una discusión generalizada sobre los problemas estructurales que se generan en el proceso mediante la reducción acrítica de los términos. Dos ejemplos parecen oportunos para ilustrar el problema. En el caso del término que se da al juez para que dicte sentencia, las reducciones han obligado a los funcionarios judiciales a resolver con prisa los asuntos para ajustarse al término o a considerar un lapso superior al prescrito en la ley para dictar sentencia sin que con ello estimen que el asunto se encuentra rezagado --*vid.* sección IV.B.2.a.1).a)--. El segundo ejemplo consiste en el hecho de que la reducción de términos procesales puede generar problemas a los litigantes para preparar cada etapa del proceso. En muchos casos, esta circunstancia puede producir auténticos casos de indefensión.

De acuerdo con la información que se obtuvo, los estados de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y Tabasco han efectuado reformas a su legislación procesal civil con el objeto de reducir los términos procesales. No conocemos ninguna evaluación sobre los resultados de cada uno de estos procesos. Los comentarios de los entrevistados en relación con los efectos de las reformas fueron muy variados: hubo quienes consideraron que los cambios fueron positivos y otros que los estimaron como un retroceso o que simplemente no funcionaron.

Por lo que respecta a la materia penal, los estados que en los últimos años han reformado sus Códigos Procesales con el objeto de reducir los tiempos del proceso son: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Durango, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas. Al igual que en materia civil, la tendencia ha sido reducir los términos. En muchas entidades, las reformas, además, han incluido disposiciones orientadas a la activación de los juicios sumarios. Pero también en esta materia la opinión de los entrevistados sobre los resultados es desigual. Algunos

juzgadores reconocen que las reformas han tenido pocos efectos en la práctica. Un aspecto que vale la pena resaltar es que algunos jueces y magistrados penales se mostraron poco entusiastas con los efectos de la reducción de los términos procesales, al argumentar que afectan a la defensa de los procesados.

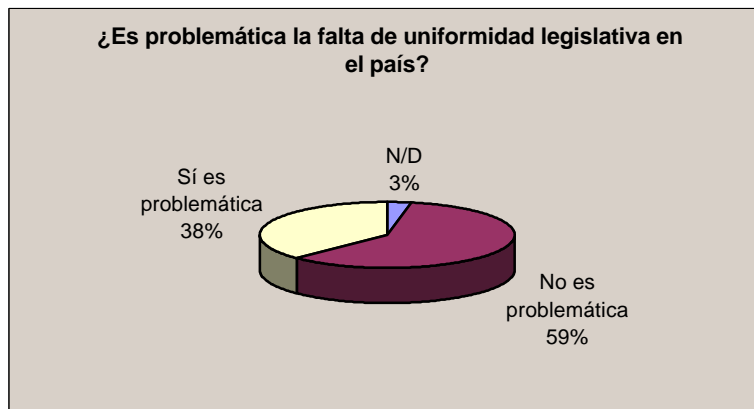
Además de la reducción de términos, los entrevistados mencionaron diversos aspectos específicos del proceso que consideran conveniente revisar. Una cuestión mencionada por algunos juzgadores fue la relativa a la necesidad de limitar los recursos que las partes pueden interponer frente a las determinaciones jurisdiccionales. El argumento de quienes apoyan esta posición es que frecuentemente se abusa en el empleo de los mismos, con lo cual no sólo se alarga la duración del proceso, sino que se incrementa su costo.

### b. *La uniformidad nacional en materia procesal*

Una cuestión que suscita muchas controversias en el país es la relativa a la uniformidad legislativa. Sin duda, se trata de un problema complejo que afecta diversas áreas. Esta sección presenta una aproximación a la percepción que tienen los funcionarios judiciales sobre la uniformidad legislativa en el país. El interés de su postura radica fundamentalmente en el hecho de que ellos son quienes se enfrentan cotidianamente a los problemas que la legislación plantea.

Muchos entrevistados consideraron que la unificación de la legislación era una mala idea. Al efecto, argumentaron que las características de cada entidad obligaban a la creación de normatividad específica. La figura IV.7. presenta las respuestas de los presidentes al cuestionamiento sobre si consideraban problemática la falta de uniformidad legislativa en el país. Un 59% consideró que la falta de uniformidad legislativa no era problemática. El 38% la consideró problemática. De estos, varios mencionaron que la falta de uniformidad causa problemas en el área penal; particularmente, en las zonas limítrofes de los estados.

FIGURA IV.7. PREGUNTA A PRESIDENTES SOBRE LA UNIFORMIDAD LEGISLATIVA



La pregunta también dio lugar a que los funcionarios judiciales hablaran sobre la conveniencia de uniformar la legislación. Cuatro presidentes consideraron que no era una buena idea, debido a las especificidades de cada entidad. Seis presidentes se inclinaron por la uniformidad legislativa en materia procesal. Incluso hubo uno que comentó que estimaba apropiado un Código Civil uniforme. Los argumentos a favor de la uniformidad legislativa en materia procesal se fundaron en el hecho de que el proceso no tiene por qué diferir de una entidad a otra, al tratarse de una cuestión estrictamen-

te técnica. Asimismo, mencionaron que un proceso uniforme en todo el país puede contribuir a facilitar la cooperación judicial y dar mayor seguridad y garantías a los litigantes.

También en relación con la uniformidad legislativa, tres presidentes contestaron que la legislación local, en general, sigue el patrón federal; consecuentemente, la uniformidad legislativa existe en términos generales.

Finalmente, dos presidente abordaron el problema de la uniformidad legislativa desde la perspectiva del federalismo. En ese sentido, expresaron que la uniformidad atentaba contra la autonomía de las entidades.

El debate sobre la uniformidad legislativa es un tema que, a pesar de ser muy controvertido, no parece preocupar particularmente a los Poderes Judiciales. No obstante, los funcionarios judiciales son capaces de identificar problemas concretos en esta materia. La idea de elaborar códigos tipo parece ser un tema sumamente problemático. Existen muchos factores que obstaculizan este proyecto, que van desde la defensa de la autonomía estatal hasta las necesidades concretas de cada Poder Judicial. Un planteamiento tan ambicioso, en todo caso, requiere un largo proceso de elaboración y de amplia colaboración. Sin embargo, si se identifican cuestiones sustantivas con problemas concretos debidos a la falta de uniformidad, es posible plantear lineamientos generales para solucionarlos.

Por lo que respecta a la materia procesal, parece más viable plantear una legislación uniforme. Un enfoque técnico que tienda a uniformar las reglas que garanticen el debido proceso puede tener muchos beneficios. Pero también, en este caso, deben considerarse las dificultades para elaborar un esquema uniforme rígido. En muchos casos, la legislación procesal interviene en cuestiones que inciden en la organización de los Poderes Judiciales, y la forma en la que responden a las necesidades sociales. Un ejemplo de ello es la fijación de competencia por cuantías de los jueces menores en los Códigos de Procedimientos Civiles. Otro ejemplo puede ser el caso de las notificaciones por estrados o por boletín judicial. Estos aspectos deben ser cuidadosamente ponderados en el momento en el que intente avanzarse en este rubro.

### c. Competencia

El sistema federal presenta complicaciones a la administración de justicia no sólo por el hecho de que cada entidad cuenta con su propia legislación, sino también porque los conflictos pueden terminar siendo resueltos por funcionarios judiciales de diversas entidades. Por esta razón, estimamos necesario incorporar a la investigación cuestiones relacionadas con la forma en la que los Poderes Judiciales dirimen sus conflictos de competencia. Dadas las características del sistema federal, se consideró conveniente preguntar a los jueces sobre la problemática que representaban los conflictos de competencia entre los jueces de distintas entidades.

FIGURA IV.8. PREGUNTA A JUECES CIVILES SOBRE PROBLEMAS DE COMPETENCIA



Entre los juzgadores que respondieron que sí existen problemas para resolver conflictos de competencia, la opinión que prevalece es que las excepciones de incompetencia que los litigantes suelen emplear en los juicios ejecutivos mercantiles constituyen el mayor obstáculo en este renglón. Al respecto, consideran que la mayor parte de estas excepciones se interponen con el único fin de demorar el procedimiento.

En todo caso, debe destacarse que la mayor parte de los jueces civiles del país no consideran que los conflictos de competencia sean problemáticos. Los comentarios sobre esta cuestión en general fueron de carácter formal. Es decir, los jueces respondieron que ese tipo de asuntos eran competencia de las salas del Tribunal o, en su caso, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### d. *Comunicación y cooperación judicial*

La comunicación y la cooperación judicial son dos aspectos clave para el buen funcionamiento de la administración de justicia en un sistema federal. Este aspecto puede ser analizado desde dos perspectivas, cada una de ellas presenta un problemática específica. Por una parte, se encuentran las relaciones entre los Poderes Judiciales estatales y el Poder Judicial federal. Por el otro, están las de los Poderes Judiciales entre sí. En el primer caso, los Poderes Judiciales locales, en su carácter de autoridad responsable, quedan sometidos a la jurisdicción federal, aunque también existen supuestos en los que el Poder Judicial federal requiere a los Poderes Judiciales locales para que cooperen con aquél en el desahogo de ciertas diligencias. En el segundo caso, se trata de relaciones bilaterales entre los distintos Poderes Judiciales, que suelen operar a través de exhortos.

En el caso de la cooperación judicial, su trascendencia es evidente, debido a la frecuencia con la que es necesario desahogar diligencias en entidades distintas a la que es la sede del Poder Judicial que conoce el proceso. La legislación procesal suele incluir algún capítulo sobre el tema; sin embargo, esto no parece ser suficiente para sentar las bases de una cooperación judicial eficiente. Por lo general, el peso de la ejecución de este tipo de diligencias queda en manos de los justiciables.

Algunos entrevistados hicieron referencia a las relaciones entre los Poderes Judiciales locales y el Poder Judicial federal, a propósito de la cooperación judicial. Sus comentarios mostraron cierto descontento con la forma en que funciona esta relación. En su opinión, los integrantes del Poder Judicial federal suelen tener muy pocas consideraciones hacia sus colegas locales cuando requieren su cooperación.

En términos generales, los juzgadores parecen considerar que todas aquellas cuestiones relacionadas con la cooperación judicial interesan más a los abogados que a los jueces, toda vez que son estos últimos quienes se encargan de realizar los trámites necesarios para que jueces de otras entidades realicen las diligencias que se requieren. Esta situación denota cierto distanciamiento de los juzgadores respecto de los efectos de la labor que realizan.

Por lo que respecta a la comunicación entre Poderes Judiciales, si bien la situación presenta un panorama más alejado de los procesos en particular, no puede dejar de considerarse su importancia para el desarrollo de los Poderes Judiciales. Los entrevistados, por lo general, mencionaron que la comunicación tanto con los miembros del Poder Judicial como con los de otros Poderes Judiciales locales es prácticamente inexistente. Muy pocos mencionaron la existencia de congresos anuales en los que participan jueces y magistrados de todo el país. Solamente en un caso se habló de la participación de miembros del Poder Judicial federal en actividades de capacitación de un Poder Judicial local.

## B. EL PROCESO

A nadie escapa que la función jurisdiccional es una actividad clave para la sociedad en un Estado democrático de derecho. Quienes desempeñan esta actividad tienen la responsabilidad de resolver los conflictos que se les plantean y defender las garantías de los gobernados. La legitimidad del Poder Judicial proviene no sólo del estricto apego al marco jurídico existente, sino también de su auténtica capacidad material para resolver los conflictos bajo los lineamientos normativos existentes, de forma tal que el sentido y contenido de las resoluciones sea generalmente aceptado por las partes y por la sociedad. Esta aceptación social se produce en razón directa a diversos factores, tales como la viabilidad de las resoluciones, el tiempo en el que se producen, su costo, así como su coherencia en relación con soluciones dadas a casos similares y, de manera muy importante, por la calidad de las resoluciones. Los funcionarios jurisdiccionales deben estar atentos en todo momento a estos factores, a efecto de llevar a cabo sus tareas con éxito.

Aunque suele hablarse de la labor jurisdiccional como si se tratara de una actividad única, en realidad se trata de una complicada serie de procesos que contribuyen a producir la solución de los conflictos. Todos estos procesos se encuentran agrupados en procedimientos que se definen y reglamentan en los códigos adjetivos de cada entidad. De esta manera, desde una perspectiva formal, todas las actividades jurisdiccionales que desempeñan los juzgadores se encuentran previamente definidas. Sin embargo, en ocasiones pueden llegar a presentarse disparidades entre lo que establece el texto de la ley y la actividad que realizan los juzgadores. Este alejamiento del texto escrito puede tener diversos significados. En algunos casos, se trata de irregularidades que deben ser corregidas. Sin embargo, en otros, el problema puede ser el producto de una norma que se encuentra completamente alejada de la realidad. De esta manera, es posible pensar en la existencia de términos demasiado breves para el desahogo de ciertas diligencias o de reglas que dispongan la celebración de actuaciones que difícilmente pueden ocurrir. Esta sección se ocupa de revisar la forma en que los juzgadores perciben los ordenamientos que rigen sus actividades y su capacidad para ceñirse a las actuaciones que prevén.

### 1. *Los juzgadores*

Los juzgadores se dividen en dos grandes áreas. Por una parte, se encuentran los jueces y, por la otra, los magistrados. Los jueces son los operadores primarios del sistema procesal. Su actividad de interpretación y aplicación de las normas cotidianas representa la sustancia principal de la actividad jurisdiccional. Los magistrados, por su parte, se encargan fundamentalmente de revisar y, en su caso, corregir la labor de los jueces. De esta manera, puede sostenerse que el peso de la sustanciación del procedimiento recae en los jueces, y la responsabilidad de revisarlo, en los magistrados.

En este apartado se revisará no sólo la forma en que los juzgadores cumplen con su cometido, sino que también se incluye información sobre la manera en que definen la función que desempeñan. El conjunto de estos datos permite conocer con mayor claridad cómo se produce el proceso jurisdiccional desde el interior de las instituciones encargadas de administrar justicia. En ese sentido, los juzgadores son los actores principales de este proceso.

a. *Percepciones sobre su labor. ¿Cómo entienden su labor?*

La pregunta que se hizo a los jueces y magistrados sobre la naturaleza de su función busca conocer cómo entienden su labor y cuál es su función dentro del proceso. Las figuras IV.9., IV.9.a., IV.9.b. y IV.9.c. presentan los resultados:

FIGURA IV.9. PERCEPCIÓN DE MAGISTRADOS CIVILES SOBRE SU LABOR

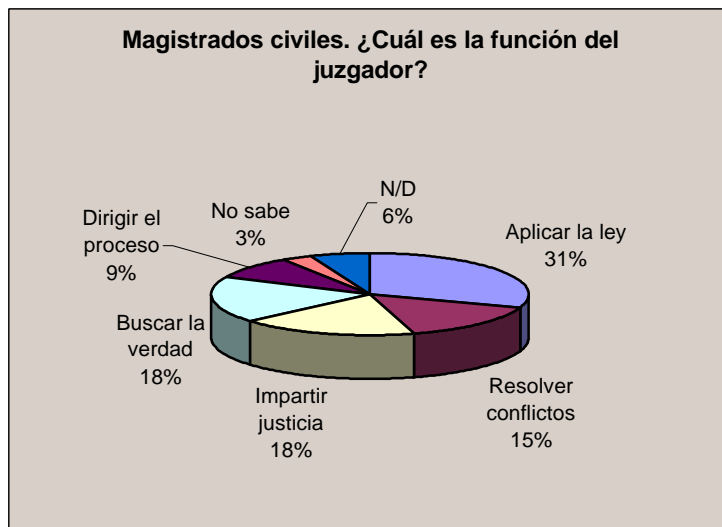


FIGURA IV.9.a. PERCEPCIÓN DE MAGISTRADOS PENALES SOBRE SU LABOR

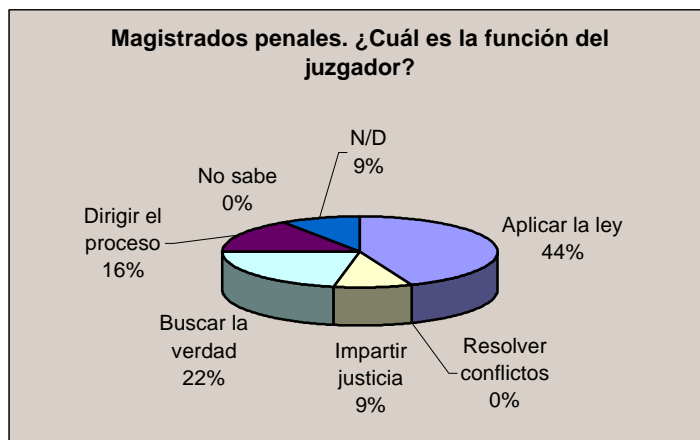




FIGURA IV.9.b. PERCEPCIÓN DE JUECES CIVILES SOBRE SU LABOR

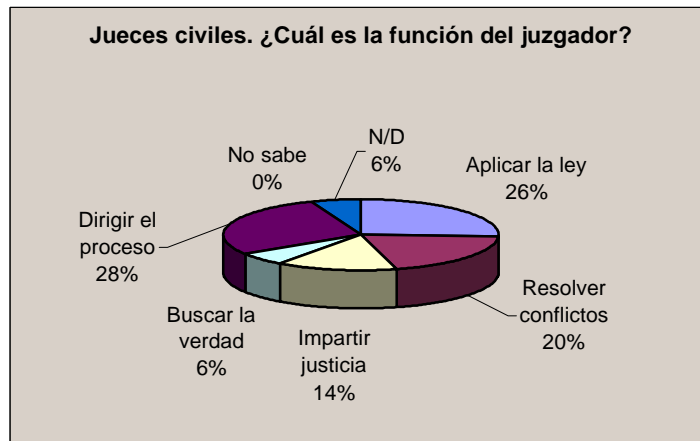
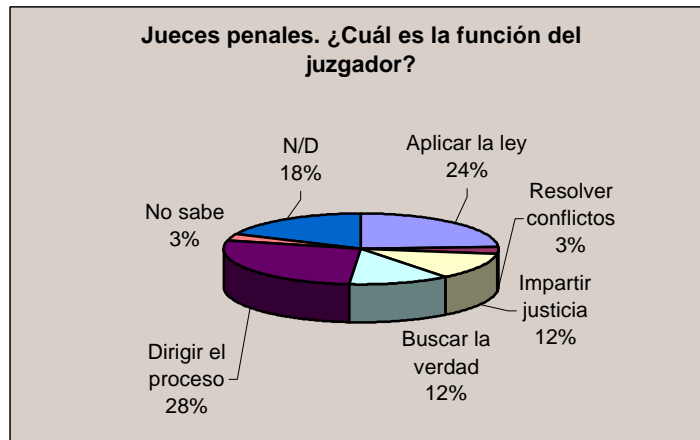


FIGURA IV.9.c. PERCEPCIÓN DE JUECES PENALES SOBRE SU LABOR



Es importante hacer notar que un alto porcentaje (el más alto excepto dos casos) de los entrevistados considera que su labor se limita a la aplicación de la ley. En ese sentido, da la impresión de que el juez se considera como un técnico especializado en enlazar hechos con hipótesis normativas. En ocasiones, la respuesta estuvo acompañada por alguna frase o comentario adicional. Así, por ejemplo, hubo quienes acompañaron la idea de aplicar la ley con la frase “conforme a derecho”. En la mayor parte de los casos, parecía que los juzgadores se refirieron precisamente a la labor cuasi-mecánica de aplicación de la ley al caso concreto.

Sin embargo, como puede observarse, ésta no fue la única respuesta. En efecto, las contestaciones fueron variadas, lo que lleva a reconocer que los jueces tienen diversas visiones sobre la labor que desempeñan. Aunque también destaca el hecho de que las respuestas de los juzgadores pueden relacionarse con la naturaleza de la función que desempeñan. Sobre este aspecto, destaca especialmente el hecho de que los jueces penales no suelen considerar que su función se orienta a la solución de conflictos.

Cabe destacar los comentarios de algunos juzgadores en los que, después de proporcionar su visión ideal del juzgador, admiten que ésta no se cumple. Al inquirir por los motivos por los que dicho ideal se encuentra alejado de la realidad, las respuestas suelen indicar que los jueces se enfrentan a una importante sobrecarga de trabajo que les impide realizar su función de forma adecuada.

da. Un magistrado se refirió a los efectos de la carga de trabajo, al mencionar que los juzgadores se convierten en “máquinas que dictan sentencias” mediante la aplicación de la ley, por no existir otra alternativa. La falta de infraestructura o recursos, materiales y humanos, suele mencionarse como una razón importante para llevar a cabo su labor de mejor manera. También a propósito de la forma en que se resuelven los procesos, algunos juzgadores mencionaron la ausencia de compromiso con la institución entre ciertos integrantes del Poder Judicial. Asimismo, se habló de los efectos de la carga administrativa que los juzgadores deben absorber en sus respectivas unidades jurisdiccionales con la consecuente distracción de recursos de la actividad jurisdiccional propiamente dicha.

Entre los juzgadores que consideraron que su función consiste en impartir justicia deben destacarse algunas opiniones que identificaron la función jurisdiccional con un servicio que se presta a la sociedad. Un juez expresó que su función consiste en contribuir a mantener el Estado de derecho. Otro se refirió a la necesidad de evitar aplicar mecánicamente la ley. Uno más expresó lo siguiente: “hoy se resuelve, no se juzga”. Cuando se le preguntaron las razones por las que hacía esa afirmación, respondió que la carga de trabajo le impedía analizar con detenimiento los asuntos. En todos estos casos se percibe claramente el compromiso de los juzgadores con el papel que desempeñan.

Por lo que respecta a los juzgadores que consideran que su principal labor consiste en dirigir el proceso, debe destacarse que la mayor parte caracterizó al juez como un sujeto muy activo y dinámico que se encuentra al tanto de cada una de las etapas del proceso. No obstante, en muchos casos, la evidencia parecía decir lo contrario. Muchos juzgadores parecen encontrarse demasiado ocupados como para tener el control que dicen tener sobre los procesos. En el subapartado siguiente b.2). se realizan algunas consideraciones sobre este particular.

A propósito de la forma en la que los jueces entienden la función jurisdiccional, conviene hacer referencia a dos respuestas que nos dieron cuando preguntamos si la jurisprudencia federal les causaba algún problema. Un juez contestó en sentido afirmativo y, a continuación, explicó que la jurisprudencia federal había declarado inconstitucional un artículo de un código de la entidad. Esta situación le generaba mucha incomodidad, puesto que la jurisprudencia lo obligaba a ir en contra del texto expreso de la ley, formulada en la propia entidad. Consideraba necesario que la Legislatura estatal tomara cartas en el asunto y reformara el precepto inconstitucional.

Otro caso todavía más significativo se presentó cuando, a propósito de la jurisprudencia federal, un juez nos respondió que, en ocasiones, más que interpretar, era preferible legislar. Ambos casos plantean una importante discusión sobre la naturaleza de la función jurisdiccional. La opinión de los dos entrevistados parece inclinarse por una concepción que coloca al legislador por encima del juez. En ese esquema, la labor del juez se reduce a la estricta aplicación de la ley, fundándose en criterios de interpretación gramaticales y, en su caso, bajo los postulados de la escuela de la exégesis de principios del siglo XIX, que contempla la labor del juez como mero aplicador de la ley. El rechazo a una interpretación más compleja parece fundarse precisamente en la idea de la supremacía del legislador, concepto central de los sistemas jurídicos pertenecientes a la tradición románico-germánica, también conocidos como civilistas. La discusión adquiere interés cuando se considera que la supremacía, más que estar en el legislador, está en la ley. En este caso, el juez tiene la posibilidad de interpretar el texto normativo con libertad, cuyo único límite sería la coherencia de su argumentación. Esta última perspectiva rebasa la concepción del juez como mero aplicador de la ley.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La distinción entre los jueces que aplican la ley y los jueces que hacen una interpretación mas amplia ha dado lugar a inacabables discusiones teóricas y académicas. Una de las mejores exposiciones es la obra ya clásica de Merryman, John, *The Civil Law Tradition: an Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin American*, Stanford, California Stanford University Press, 1985. En realidad es importante señalar que, aun bajo la concepción de que el juez tiene la capacidad de interpretar la ley, esta interpretación, en todo sistema, estará más o menos sujeta a constreñimientos y limitaciones de acuerdo con la forma en que la labor del juez está concebida y, consecuentemente, regulada por la propia ley. Por poner un ejemplo, la forma en que se regula la capacidad de utilización de los precedentes jurisdiccionales distingue de manera muy importante la labor de los jueces en países anglosajones de países latinoamericanos.

En cuanto a la forma en que los jueces desempeñan su labor, conviene tener en cuenta los siguientes ejemplos: un juez respondió la pregunta, donde se le cuestionaba si consideraba problemática la falta de uniformidad legislativa, diciendo que a él no le afectaba; en todo caso, afectaba a los litigantes, quienes tenían que adaptarse a la misma. Por el contrario, otro juez mencionó algunos artículos del Código de Procedimientos Civiles que consideraba necesario modificar, porque su contenido imponía cargas injustificadas a los litigantes. Estas respuestas son significativas, en el sentido de que nos permiten ilustrar dos formas distintas de entender la labor jurisdiccional. La primera nos habla de un juez más pasivo, que se limita a aplicar la ley a los casos que recibe. La segunda habla de un juez mucho más activo, que está pendiente de lo que sucede con los litigantes ya que de ahí dependerá, en última instancia, lo que ocurrirá con su propio trabajo.

b. *El ejercicio de la labor jurisdiccional. ¿Cómo ejercen su labor?*

En este subapartado, se analiza la forma en la que los juzgadores desempeñan la función jurisdiccional. Se plantean los problemas a que se enfrentan para resolver las controversias, que pueden estar relacionadas con problemas técnico-legislativos, con los litigantes, con el personal o el equipamiento de los juzgados. Hipotéticamente, cada una de estas variables incide en el desempeño de los funcionarios judiciales. La interrogante que plantear es si todas afectan efectivamente y en qué medida lo hacen, aunque no pretende de ninguna manera responderse de forma exhaustiva tan complicada cuestión, digna de trabajos especializados sobre el desempeño judicial.

Por otro lado, se establece la forma en la que los jueces se relacionan con los procesos. Es decir, se determina el papel que juegan en relación con el proceso. En condiciones ideales, puede sostenerse que el juez dirige el proceso y se encuentra al tanto de cada una de sus etapas. Sin embargo, existen diversos factores que dificultan la existencia de una relación tan estrecha. De esta manera, la perspectiva de análisis que se busca es aquella que permita observar el papel del juez en el proceso conforme a lo que ocurre en realidad.

1) *Obstáculos*

En este apartado, tratan de identificarse todos aquellos factores que influyen de forma negativa en el desempeño de las unidades jurisdiccionales. En muchos casos, los obstáculos se traducen en carencias. De esta manera, cuestiones como la falta de equipo o de personal pueden percibirse como barreras para el correcto desempeño de la función judicial. Sin embargo, en otras ocasiones es posible identificar conductas internas o externas que también resultan perniciosas para el desempeño de la unidad jurisdiccional. Asimismo, las dinámicas de trabajo dentro de los Poderes Judiciales pueden tener efectos sobre las unidades jurisdiccionales. El análisis que aquí se presenta se basa en las respuestas dadas por los entrevistados cuando se les preguntó por los principales obstáculos para el desempeño de su labor. Las figuras IV.10., IV.10.a., IV.10.b., y IV.10.c. muestran los resultados.

FIGURA IV.10. PREGUNTA A MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS

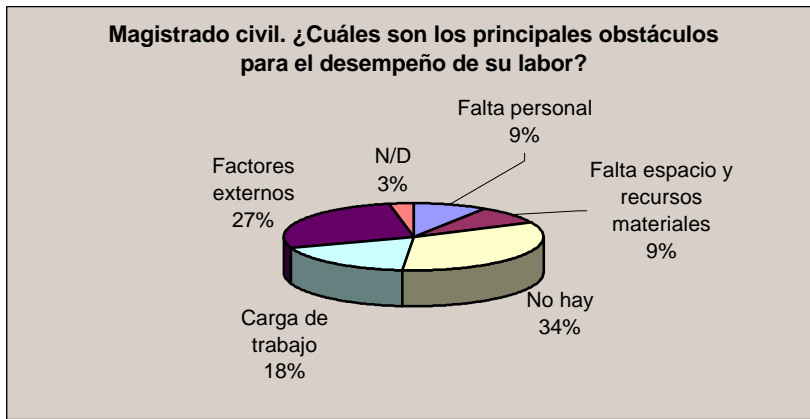


FIGURA IV.10.a. PREGUNTA A MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS

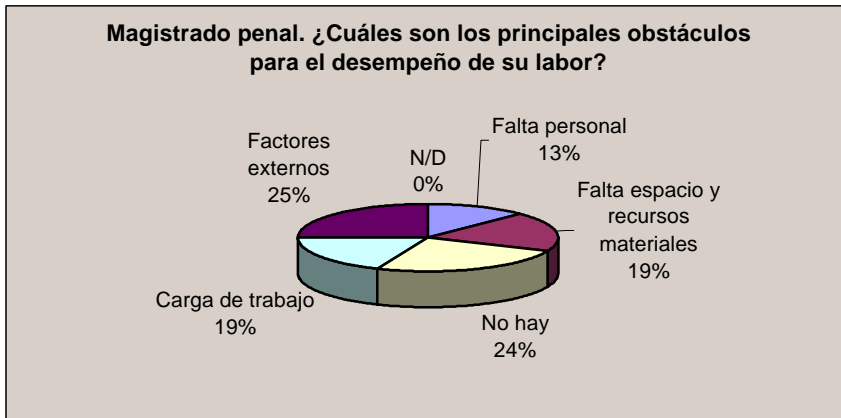


FIGURA IV.10.b. PREGUNTA A JUECES CIVILES SOBRE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS

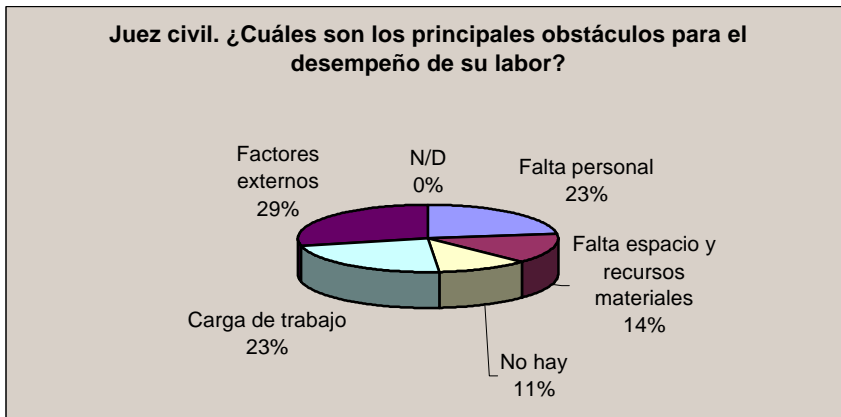
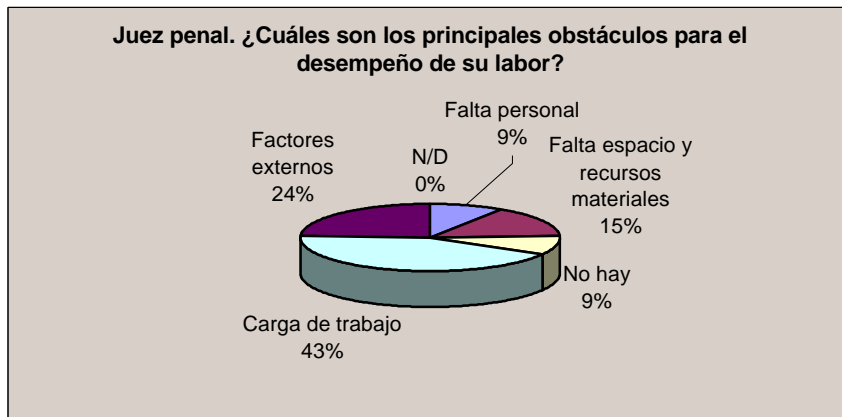


FIGURA IV.10.c. PREGUNTA A JUECES PENALES SOBRE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS



La respuesta que más llama la atención es la de aquéllos que indicaron que no tienen ningún obstáculo para el cumplimiento de su labor. Una respuesta en este sentido puede llevarnos a pensar que las cosas marchan bastante bien dentro de la unidad jurisdiccional del entrevistado. No obstante, también es posible considerar que el entrevistado no realiza ningún tipo de reflexión sobre la forma en que desempeña su labor. En algún caso también sería posible pensar en un ocultamiento deliberado de los problemas que existen dentro de la unidad. En todo caso, llama la atención el marcado contraste entre los magistrados y los jueces que respondieron que no tenían ningún obstáculo para el cumplimiento de su labor. Los porcentajes correspondientes a los magistrados civiles y penales son superiores a los de los jueces. Esta circunstancia puede indicar que la problemática de las salas es menos complicada que la de los juzgados. Pero también puede ser una señal de que las salas tienen acceso a más y mejores recursos que los juzgados, como parece apreciarse a simple vista y como podría también originarse a partir de una estructura jerárquicamente organizada.

En algunos de los casos en los que se respondió que no había obstáculos para el desempeño de sus labores, los entrevistados mencionaron veladamente la existencia de sobrecarga de trabajo. Sin embargo, ninguno pareció particularmente consternado por esta circunstancia.

Entre quienes consideraron que los principales obstáculos para el desempeño de su labor son factores externos, las respuestas fueron muy variadas. En todo caso, esta información es particularmente preocupante. Las interferencias en la labor de los juzgadores constituyen una clara amenaza a la independencia de los jueces y, en consecuencia, a su imparcialidad.

Por factores externos nos referimos al conjunto de agentes que no se encuentran dentro de la unidad jurisdiccional, pero que tienen repercusiones sobre el funcionamiento de la misma. Por su naturaleza, éstos pueden ser identificados como directos o indirectos, así como también internos o externos. En el caso de los directos, se trata de llamados expresos a los juzgadores para que decidan en cierto sentido, en una clara manifestación de prácticas que atentan contra la independencia judicial. Los indirectos se refieren a las presiones que reciben los juzgadores en razón al contexto en el que se encuentran y que afectan la forma en que desempeñan su labor. Entre éstas pueden mencionarse la falta de personal o de material. Las interferencias de tipo interno son las que tienen su origen en el interior del Poder Judicial, en tanto que las externas provienen de agentes sociales o pertenecientes a los otros dos Poderes. A continuación se presentan algunos comentarios sobre las respuestas recibidas.

Un magistrado fue extremadamente claro cuando se refirió a los obstáculos, al hacer referencia a la falta de independencia de los juzgadores. El juzgador no se refirió únicamente a las presiones que reciben los funcionarios jurisdiccionales para resolver en uno u otro sentido, sino que también indicó que dentro de su Poder Judicial existían favoritismos en la asignación del personal y que esto

repercutía en la capacidad del juzgador para conducir su unidad jurisdiccional, así como en la eficiencia de la misma. En tres casos, los jueces mencionaron las consignas que recibían para la solución de asuntos. Uno de ellos hizo referencia al apoyo recibido por parte de la Presidencia del Tribunal en un asunto donde se presentó este problema. Otro mencionó que en ocasiones las presiones provienen del interior del propio Tribunal. Finalmente, el último se refirió a injerencias de miembros del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, varios juzgadores se refirieron al mal papel de los abogados. En estos casos, se escucharon comentarios no sólo relacionados con su falta de capacidad profesional, sino también relacionados con actitudes y acciones cuestionables en los procesos. Asimismo, se escucharon comentarios sobre el manejo de la prensa con el objeto de obtener determinados resultados en los tribunales. Aquí, se señaló que ésta es empleada como instrumento de presión por los litigantes. Se mencionó la influencia de la prensa en la opinión pública; específicamente, en los procesos penales. Un juzgador se refirió a esta cuestión, al indicar que los juicios precipitados de la prensa generaban muchos problemas al Poder Judicial.

Otros factores externos que fueron mencionados son los trámites que deben cumplirse dentro de los Poderes Judiciales, tales como tardanzas en la remisión de expedientes o los problemas para su traslado, entre otros. En dos casos se hizo referencia a una mala comunicación con la Procuraduría de Justicia del estado, así como deficiencias en el cumplimiento de su labor.

La calidad de las normas elaboradas por un Congreso estatal fue cuestionada por un magistrado, quien identificó este problema como un obstáculo para el correcto desempeño de su labor. En un caso, un magistrado consideró necesaria la elaboración de normas más precisas, con el objeto de evitar que los juzgadores tengan libertad para interpretarlas.

La falta de apoyo para la ejecución de las sentencias fue denunciada por un magistrado. Éste es otro importante problema para los Poderes Judiciales. Posiblemente, la manifestación más clara del poder que se confiere a los tribunales es la posibilidad de hacer ejecutar sus resoluciones. La existencia de problemas en este aspecto atenta contra la naturaleza misma de los Poderes Judiciales.

Los criterios del Poder Judicial federal también fueron mencionados por un magistrado, como un importante obstáculo para el desarrollo de su labor. En su opinión, los tribunales colegiados de circuito tienen una deficiente interpretación de la ley local. También se mencionó la existencia de criterios contradictorios y las demoras en la solución de los asuntos.

Entre los que se refirieron a la falta de personal como el principal obstáculo para el desempeño de su labor, se escucharon comentarios que no se centran únicamente en el número de personas que requieren, sino que ponen en evidencia la falta de preparación del personal adscrito a sus unidades o su falta de interés por la labor que desempeñan. Varios magistrados comentaron que los mayores obstáculos a los que se enfrentan son los vicios y las costumbres perniciosas que encuentra entre quienes trabajan en el Poder Judicial. Estas afirmaciones obligan a repensar el problema de la eficiencia de los tribunales, toda vez que, en muchos casos, ésta se atribuye a la falta de recursos materiales y humanos.

Por otro lado, también en el rubro de falta de personal, los juzgadores hicieron referencia a las deficiencias en su preparación. Varios entrevistados indicaron que no todos los miembros de los Poderes Judiciales se encuentran debidamente preparados. Pero, en contraste con estos comentarios, un juez sostuvo que los cursos de capacitación quitan tiempo. Este comentario fue particularmente sorprendente, si se toma en cuenta que lo hizo un juzgador en cuya entidad existe un área de capacitación considerablemente desarrollada. Se abre aquí un importante espacio para reflexionar si los cursos de capacitación y formación jurisdiccional han sido bien concebidos y diseñados como programas con necesidades y objetivos altamente específicos y no sólo como programas curriculares académicos dirigidos a un grupo de profesionales diferentes.

En el rubro espacio y recursos materiales también se incluyeron comentarios sobre los bajos salarios que pagan los Poderes Judiciales y que esto representa un obstáculo para el adecuado desempeño de la función jurisdiccional. Al efecto aludió a problemas de motivación del personal y falta de capacidad para competir en el mercado de trabajo.

Un juez se refirió a las dificultades para acceder físicamente a su juzgado. El problema no era únicamente de los justiciables, sino que afectaba a su propio personal. El local del juzgado se encontraba muy alejado de las zonas pobladas y el camino no se encontraba asfaltado. En su opinión, estas circunstancias obstaculizaban la buena marcha de su unidad jurisdiccional.

## 2) Control del proceso

Los titulares de las unidades jurisdiccionales y, especialmente, los jueces no sólo tienen la obligación de decidir la solución de la controversia que originó su intervención, sino que también juegan un papel muy destacado durante la tramitación de los procesos. En principio, puede decirse que la legislación procesal hace del juzgador el director del proceso. En este subapartado se analizará la forma en que los jueces traducen estas disposiciones en la práctica. Los resultados pueden ser muy variados; recordemos que no sólo hay diferencias entre cada unidad jurisdiccional, sino que también hay que atender a factores, como la legislación estatal e incluso el carácter del juzgador, por mencionar algunos. Las respuestas que se presentan a continuación en las figuras IV.11.a., IV.11.b. y IV.11.c. se limitan a indicar si los juzgadores respondieron en sentido positivo o en sentido negativo cuando se les preguntó si tenían control sobre las distintas etapas procesales. Posteriormente se revisan las respuestas y los comentarios adicionales que nos fueron proporcionados.

FIGURA IV.11. PREGUNTA A MAGISTRADOS CIVILES SOBRE EL CONTROL DEL PROCESO

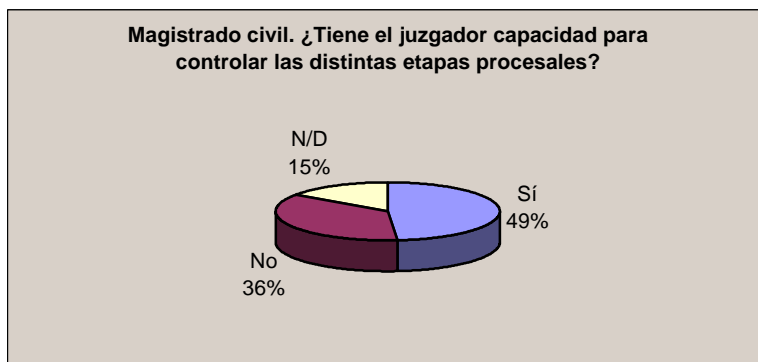


FIGURA IV.11.a. PREGUNTA A MAGISTRADOS PENALES SOBRE EL CONTROL DEL PROCESO

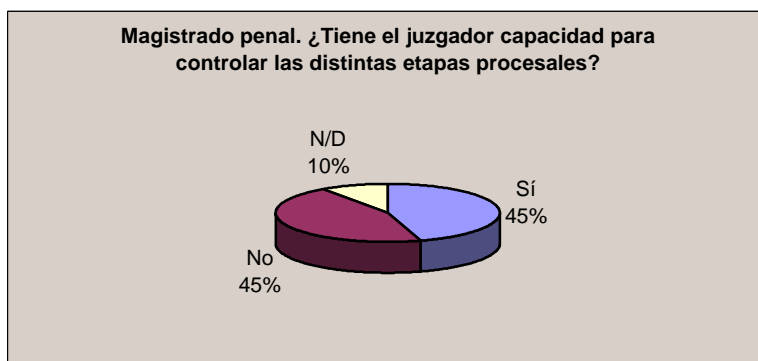


FIGURA IV.11.b. PREGUNTA A JUECES CIVILES SOBRE EL CONTROL DEL PROCESO

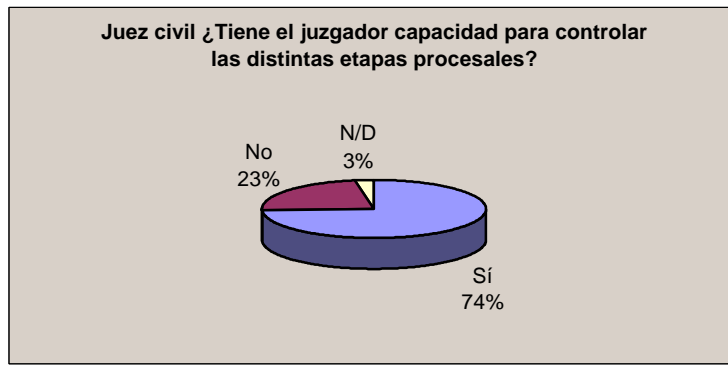


FIGURA IV.11.c. PREGUNTA A JUECES PENALES SOBRE EL CONTROL DEL PROCESO



Las respuestas proporcionadas por los entrevistados requieren algunas aclaraciones. En el caso de los magistrados, es importante señalar que la mayor parte de ellos considera que en las salas no existen problemas para controlar las etapas procesales, por lo que optaron por referirse a la labor de los jueces de primera instancia. En ese sentido, destaca un primer dato sobre las cuatro figuras. Se trata del hecho de que los magistrados suelen considerar que los jueces tienen menos control de las distintas etapas procesales de lo que estos últimos están dispuestos a admitir. Asimismo, aunque con motivo de otro tipo de pregunta, los magistrados no reconocían que los factores de influencia externos, especialmente el amparo que se sustenta ante los tribunales de circuito federales, es en gran medida una imposibilidad técnica para controlar auténticamente sus procesos, sobre todo en lo que se refiere al llamado “amparo para efectos”, que se interpone no contra la resolución definitiva de la sala de apelación, sino durante la sustanciación del propio proceso por alguna irregularidad que atenta contra las garantías procesales establecidas por la Constitución.

También pueden apreciarse diferencias entre los juzgadores en función de la materia que conocen. De esta manera, quienes se ocupan de la materia penal suelen considerar que tienen un menor control de los procesos que los que se ocupan de la materia civil. La naturaleza de una y otra materia parece que nos ayuda a explicar esta situación. En el caso de la materia penal, la intervención que por ley tiene el Ministerio Público para integrar la investigación que se presenta ante el juez (lo que equivale a lo que en otros países hacen los llamados jueces de instrucción) sustrae gran parte del control que sobre el proceso pueden tener los jueces para dirigir desde el inicio el proceso, así como también la capacidad de las partes para presentar pruebas en el momento en que lo consideren pertinente.



Por otra parte, debe destacarse que, a propósito de esta pregunta, casi todos los entrevistados se refirieron al principio de inmediatez y a sus esfuerzos por garantizarlo. En muchos casos, da la impresión de que los juzgadores consideran que su labor no estará debidamente satisfecha si no garantizan este principio. No obstante, como puede verse por el número de respuestas en sentido negativo, son muchos los casos en los que reconocen la imposibilidad de hacerlo.

Un aspecto que llama particularmente la atención es que varios juzgadores consideran que la experiencia y la capacitación son herramientas muy útiles para un mejor desempeño en el control de los procesos. Un juez no dudó en atribuir la capacidad que tiene para controlar el proceso a su experiencia. Otro juzgador respondió que, a pesar de que todos sus compañeros han sido designados por concurso de oposición, deben tener capacidad para controlar las etapas de todos los procesos que les son turnados. En contraste con estas afirmaciones, muchos juzgadores reconocieron que, cuando llegaron al juzgado, no tenían una idea clara de las nuevas responsabilidades que adquirieron. Lo anterior, a pesar de que algunos reconocieron haber trabajado para el Poder Judicial con anterioridad a haber asumido el cargo de juez. En este mismo sentido, un magistrado atribuyó el reducido control sobre los procesos a la falta de programas de incentivos y de capacitación.

En general, los juzgadores reconocen que la ley suele otorgarles facultades suficientes para controlar todas las etapas procesales. Fueron muy pocos los que estimaron que la legislación debía ser modificada con el fin de permitirles una mayor intervención. La crítica mayor se dio en el sentido de que la legislación procesal civil suele dar demasiado peso a la activación procesal de las partes, las que pueden prácticamente suspender en cualquier momento el desahogo del proceso en su conjunto.

Entre las explicaciones que se obtuvieron en relación con las dificultades para controlar todas las etapas procesales, los juzgadores se refirieron principalmente al exceso de trabajo. En ese sentido, muchos jueces reconocen que no tienen un control personalizado debido a la carga de trabajo; no obstante, afirman que su sistema de organización les permite delegar y tener conocimiento de lo que sucede en el juzgado. Un magistrado reconoció que el control era viable, siempre que la carga de trabajo no fuera abrumadora. Mencionó que, en su caso, la cantidad de trabajo en materia penal permitía tener ese control. A propósito de la definición de los límites de la carga de trabajo, un magistrado respondió que en su entidad los jueces reciben entre doscientas y trescientas causas al año, por lo que estimó que el control sobre todas las etapas debe ser pleno. No obstante, estas cifras difícilmente pueden considerarse como un promedio aplicable a otros casos. Las circunstancias de cada Poder Judicial pueden ser muy diversas. Incluso, las condiciones en las que operan las distintas unidades jurisdiccionales de un sólo Poder Judicial pueden presentar suficientes variables como para cuestionar el desempeño de cada unidad en función de parámetros generales.

El papel de los secretarios fue mencionado con mucha frecuencia. En algunos casos se habló de su trabajo para explicar el apoyo que proporcionan a los juzgadores en el control de los procesos. No obstante, hubo juzgadores que reconocieron que los secretarios tienen mayores responsabilidades de lo que ellos quisieran; sin embargo, no tienen muchas opciones para evitarlo, en vista de la carga de trabajo. Un juzgador fue claro al respecto: “el gran problema es que el control lo llevan los secretarios. El juez recibe todo ‘digerido’ por ellos”. Aunque también hubo quienes sin ningún reparo consideraron que los secretarios eran los principales responsables del control de las etapas procesales, entendiendo esta circunstancia como parte de su labor. Un magistrado confesó que su trabajo consistía simplemente en refrendar el trabajo de sus secretarios, lo que en su caso no le causaba grandes problemas, ya que “afortunadamente contaba con una firma larga que le daba ocasión para leer los resolutivos de los proyectos que le turnaban”. Esta alarmante situación plantea necesariamente la necesidad de reflexionar sobre el control real del proceso que tienen estos funcionarios, y los pocos controles internos que se han establecido para controlar su trabajo y ética profesional.

Otros factores que se mencionaron como obstáculos para poder tener un debido control sobre las etapas del proceso incluyeron cuestiones como la ubicación de las unidades jurisdiccionales y los problemas con los justiciables. Un entrevistado consideró que, dadas las características del territorio de su entidad, la asistencia a las diligencias en los juzgados era muy difícil. Esto tiene repercusiones directas sobre la forma en que se trata de controlar las etapas del proceso. En otro caso, un juzgador aludió a la informalidad de quienes deben acudir a las diligencias. Consideró que esta circunstancia genera importantes desajustes a su trabajo.

Un entrevistado reconoció que, hasta hace poco tiempo, el control sobre las etapas del proceso a cargo de los juzgadores era prácticamente inexistente. En otros casos los juzgadores consideraron que, ante la imposibilidad de atender todos los asuntos, es necesario seleccionar aquéllos que tienen especial relevancia.

Por otro lado, la supervisión de las actividades de control de los juzgadores fue resaltada por un magistrado, quien enfatizó el papel de los visitadores en este aspecto. A ellos corresponde vigilar que se tenga un control efectivo de los procesos y, en su caso, denunciar las irregularidades a las instancias correspondientes, aunque también reconoció que la carga de trabajo dificulta la labor de los juzgadores y de los propios visitadores.

Como ha podido verse, el control de los procesos es una cuestión que llama la atención de todos los juzgadores. No obstante, el número de entrevistados que reconoce que existen problemas para tener un control efectivo es lo suficientemente significativo como para considerar que se trata de una tarea pendiente en muchos Poderes Judiciales. La solución del problema parece encontrarse principalmente en la carga de trabajo de los juzgados. Sin embargo, no deben desecharse los comentarios de quienes atribuyeron el problema a la falta de experiencia, capacitación o incentivos. De hecho, estos comentarios parece que pueden indicar que hay casos en los que la carga de trabajo puede ser resultado de una deficiente organización del trabajo, más que de un número excesivo de expedientes turnados. Finalmente, también consideramos importante destacar que hubo juzgadores que se refirieron a la existencia de legislación procesal poco adecuada para realizar las funciones directivas que se presume les corresponden. En algunos casos, se habló de reformas recientes para corregir esta situación y solamente en un caso se dijo que la legislación seguía siendo poco adecuada.

## 2. *La tramitación*

La tarea cotidiana de los Poderes Judiciales es la tramitación y resolución de los procesos que llegan a su jurisdicción. Los lineamientos generales para el desempeño de estas funciones son fijados por la legislación procesal. De esta manera, la estimación sobre el tiempo en el que se desarrolla un proceso, así como las diligencias que se requieren para su solución, se encuentran debidamente formuladas. Esta circunstancia hace que el marco de referencia idóneo principal para el análisis de la tramitación de los procesos en las instituciones jurisdiccionales sean las reglas procesales contenidas en la legislación. A partir de este marco, se examinan las condiciones reales en las que se desarrollan los procesos, y se plantean las diferencias entre marco jurídico y realidad. Este ejercicio nos proporciona una primera medida de la actividad jurisdiccional. Posteriormente, es necesario atender a aspectos tales como la calidad de las resoluciones, o el costo de los procesos, entre otros. En este apartado se revisarán algunos de estos aspectos, con el objeto de construir una explicación sobre la forma en que la actividad jurisdiccional se desarrolla. Cada uno de ellos plantea el estudio de variables distintas y, en consecuencia, es necesario diseñar estrategias concretas para su análisis. Los subapartados que siguen contienen un acercamiento a cada uno de estos problemas.

### a. *Productividad*

Bajo el rubro de productividad, identificamos no sólo el número de asuntos que los tribunales son capaces de tramitar, sino también la forma que son tramitados hasta llegar a su conclusión. El concepto de productividad, en el sentido que aquí se emplea, no pretende únicamente enfatizar la capacidad de las unidades jurisdiccionales para generar más resoluciones en un menor tiempo. Es decir, no se alude únicamente a cuestiones que tienen que ver con mayor eficacia, que incluye las variables de velocidad y cantidad. Tiempo y números de resoluciones son, desde luego, factores importantes; no obstante, la función jurisdiccional requiere muchos otros elementos para ser debidamente satisfecha, por lo que preferimos hablar de productividad. Un análisis que únicamente privilegie aquellos factores sería necesariamente incompleto. Nuestro objetivo es, pues, combinar diversas variables para producir un análisis complejo de la productividad de las unidades jurisdiccionales. Para tal efecto se emplea el marco legislativo, la percepción de los juzgadores y las observaciones del equipo de campo.

Dadas las diferencias existentes entre los procesos penal y civil, se ha optado por hacer un análisis específico de cada uno de ellos. En primer término, abordamos el caso de las unidades jurisdiccionales que se ocupan de la materia civil.

#### 1) *Proceso civil*

##### a) *Rezago*

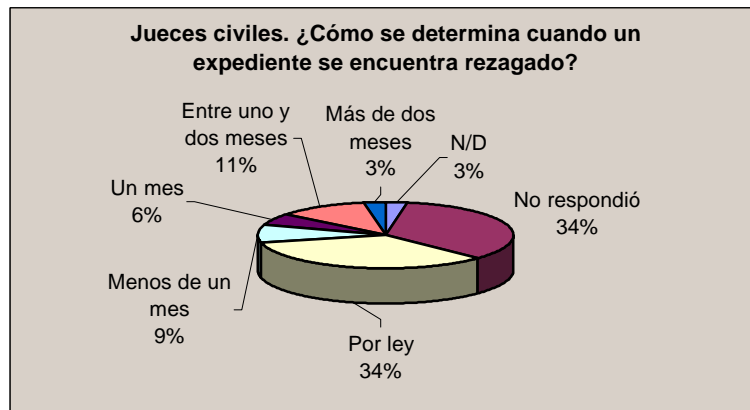
Uno de los principales focos de atención de los Poderes Judiciales en el país es el relativo al tiempo que tardan en resolver los conflictos que se les presentan. Por lo general, la legislación procesal establece claramente los términos que corresponden a cada etapa procesal. El rezago, en términos generales, representa el incumplimiento de dichos tiempos establecidos en la Códigos de Procedimientos Civiles. En los últimos años, los Poderes Judiciales se han mostrado particularmente interesados en vigilar que los juzgadores se ajusten a los términos contenidos en la legislación. El rezago de la justicia se convirtió en el gran obstáculo para su buena administración, ya que una justicia que no llega a tiempo la vuelve irreal o inoperante. Asimismo, el rezago era quizá el problema de la administración de justicia más evidente a los ojos de los no conocedores o especialistas del tema. De ahí que rezago, siendo un problema fundamental, se llegó a convertir en lo que algún presidente llamó el “mito del rezago”, que consiste en ver el rezago judicial de manera parcial, superficial y como fuente de todos los problemas de la justicia.

Asimismo, en ocasiones, las circunstancias que rodean las actividades cotidianas de los juzgadores dificultan y prácticamente impiden que los procesos se ajusten a los plazos contenidos en el ordenamiento procesal. Esta situación ha generado una especie de costumbre en algunos Poderes Judiciales, que consiste en establecer términos extralegales para determinar cuándo un juzgado o una sala se encuentra rezagado.

La presente sección examina la forma en la que los jueces civiles se enfrentan al problema del rezago. Al efecto, se plantea la forma en la que las instituciones judiciales definen el rezago, las circunstancias que lo generan, así como la percepción que se tiene sobre la existencia del mismo.

En primer lugar, es necesario determinar a qué se le llama rezago en la jerga judicial. Para obtener la respuesta, se preguntó a los jueces cómo determinaban cuándo un expediente se encontraba rezagado. Las respuestas pueden verse en la figura siguiente:

FIGURA IV.12. DETERMINACIÓN DE REZAGO EN LOS JUZGADOS CIVILES

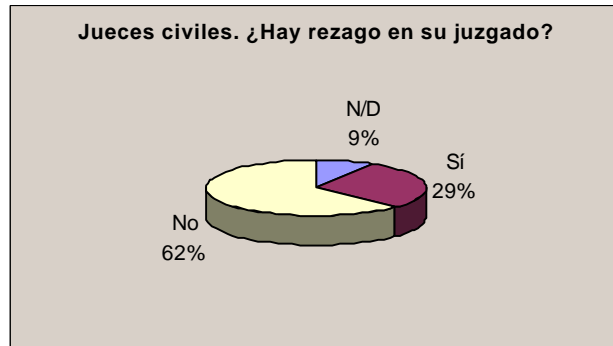


Como puede observarse, el término legal no necesariamente es el parámetro con el que se mide si un expediente tiene rezago. Algunos jueces explican que el lapso contenido en la ley es prácticamente imposible de cumplir. No obstante, se observa que un 34% de los entrevistados respondió que el término de ley es el parámetro que determina el rezago. Esta información nos lleva a pensar que el rezago es un concepto que tiene que ser considerado en función de las circunstancias de cada Poder Judicial y que su construcción requiere muchos factores. Es decir, más que una cuestión de carácter exclusivamente legislativo, parece tratarse de un asunto de política judicial. Es decir, una cuestión que involucra un claro posicionamiento de quienes conducen las instituciones judiciales. De esta manera, son los órganos de gobierno de los Poderes Judiciales los que establecen los lineamientos bajo los que ha de tratarse la cuestión del rezago en cada institución. En algunos casos, dichos lineamientos pueden coincidir con el marco legislativo, pero en otros es posible encontrar que se separan del mismo. Esto último no necesariamente significa que existe negligencia en los Poderes Judiciales donde se presenta, sino que también puede ser una consecuencia de una legislación defectuosa que no es capaz de responder a las circunstancias en las que se desempeña la función jurisdiccional. Asimismo, puede ser producto de las presiones que recibe la institución del exterior. En algunas entidades, la presión que ejercen sobre el Poder Judicial las organizaciones sociales, los medios de comunicación o los otros dos Poderes pueden llevar a sus órganos de gobierno a adoptar políticas rígidas para mostrar resultados a la sociedad. Precisamente el abatimiento del rezago es un medida que es fácilmente perceptible por quienes observan la actividad del Poder Judicial. De ahí que, entre otras razones, en muchos casos se opte por privilegiar el abatimiento del rezago sobre otros problemas existentes en los Poderes Judiciales.<sup>3</sup>

Por otra parte, cuando se preguntó a los jueces sobre la existencia de rezago en sus juzgados, las respuestas fueron las siguientes:

<sup>3</sup> Cabe destacar la existencia de diversos estudios que han apuntado a la correlación entre el abatimiento del rezago en las cargas de trabajo y el objetivo claramente determinado de dar prioridad al principio de la eficiencia como directriz fundamental de la organización institucional. Vid. los trabajos que ese respecto ha publicado el Banco Mundial, por ejemplo, Dakolias, María, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., 1996, así como los elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo: vid. Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando (eds.), *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington, D.C., 1998.

FIGURA IV.13. EXISTENCIA DE REZAGO EN LOS JUZGADOS CIVILES



Los resultados muestran que casi el 30% de los jueces admite tener rezago. Siendo el rezago una cuestión que genera tanta preocupación en los Poderes Judiciales, se preguntó a los jueces qué es lo que lo causa. Las respuestas fueron diversas. Muchos mencionaron la excesiva carga de trabajo a que deben enfrentarse. Otros dieron respuestas mucho más concretas. En un caso, un juez nos informó de que hacía poco tiempo que había llegado al juzgado y que el rezago lo había heredado. En otro caso, el juez acababa de perder a uno de sus secretarios y esto había trastornado las labores del juzgado. En otros casos, se dice que falta mayor capacitación para que el personal pueda desempeñar su labor con más eficiencia. Lo que las respuestas, en principio, nos indican es que todas ellas son ciertas, que requieren análisis más profundos y que el problema del rezago obedece a una multiplicidad de factores.

Mas aún, los resultados muestran que el rezago es un tema que preocupa particularmente a todos los funcionarios judiciales, y que involucra no sólo el desempeño de los juzgadores en sus unidades jurisdiccionales, sino que también pasa por los órganos de gobierno y llega al exterior de los Poderes Judiciales. Ante su fácil visibilidad, el abatimiento del rezago en una especie de símbolo de las mejoras experimentadas por los Poderes Judiciales. Sin embargo, debe reconocerse que el énfasis en la atención de este fenómeno puede llevar a descuidar otros aspectos de la función jurisdiccional.

#### b) *Tiempo de tramitación*

Un fenómeno muy cercano al rezago es el relativo a los esfuerzos que se llevan a cabo en las instituciones judiciales con el objeto de dar mayor celeridad a la tramitación de los procesos. La cuestión de la celeridad del proceso no sólo es un problema técnico que tiene que ver con la forma en la que la justicia debe cumplir con su labor; se trata de una cuestión que también es fácilmente perceptible por la ciudadanía en general y que, en consecuencia, es particularmente vigilada por los miembros del Poder Judicial. En ese sentido, es claramente perceptible que todos los programas de reforma judicial o de ajuste a la administración de justicia contemplan medidas destinadas a acelerar los procesos.<sup>4</sup>

Las medidas propuestas para enfrentarse al problema han sido muy variadas. No obstante, es posible identificar un planteamiento que suele ser común en los Poderes Judiciales del país. Se trata de la reducción de los términos procesales. Esta cuestión fue mencionada en la sección Reglas procesales (IV.A.5.), donde se dijo que algunos administradores de justicia consideran que el proceso puede acelerarse mediante la reducción de los términos en cada etapa.

<sup>4</sup> Vid. cita anterior.

El presente subapartado examina la forma en la que los Poderes Judiciales han tratado de crear condiciones propicias para hacer más expeditos los procesos civiles. Para tal efecto, se presenta un análisis que permite identificar cuáles son los Poderes Judiciales que consideran problemática la falta de celeridad de los procesos, y, en su caso, las soluciones que se han dado a dicha cuestión.

A continuación, se presentan las respuestas dadas por los jueces civiles cuando se les preguntó si se habían tomado medidas para reducir el tiempo de tramitación de los procesos.

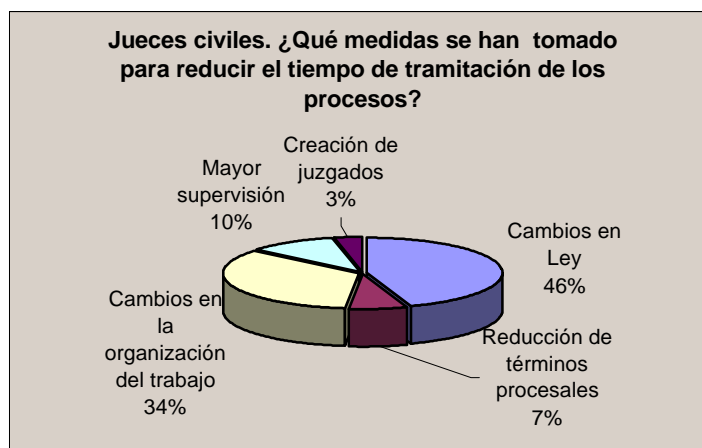
FIGURA IV.14. REDUCCIÓN DEL TIEMPO DE TRAMITACIÓN DE LOS PROCESOS



Como puede observarse claramente, el 80% de los jueces civiles entrevistados consideró que en sus unidades jurisdiccionales o en los Poderes Judiciales a los que pertenecen sí se habían hecho esfuerzos por reducir el tiempo de tramitación de los procesos. Las respuestas en sentido negativo corresponden a seis jueces. De estos últimos cabe resaltar que hubo quienes consideraron que la situación prevaleciente en sus unidades jurisdiccionales no requería cambios, toda vez que se ajustaban a las reglas procesales existentes. También hubo quienes informaron sobre la existencia de planes para incidir en este aspecto. En un caso, el entrevistado afirmó que esta cuestión depende exclusivamente de las partes.

Por lo que respecta a quienes respondieron en sentido positivo, la figura IV.15. presenta una clasificación de las respuestas proporcionadas cuando se pidió a los juzgadores que explicaran qué tipo de medidas se habían adoptado para reducir los tiempos de tramitación de los procesos.

FIGURA IV.15. MEDIDAS PARA REDUCIR EL TIEMPO DE TRAMITACIÓN DE LOS PROCESOS



Las respuestas dadas por los juzgadores revelan información muy importante para el análisis del desempeño de las unidades jurisdiccionales. El 46% de los juzgadores mencionó que los esfuerzos se habían centrado en cambios a la legislación. Entre los cambios que refirieron, la mayoría hizo mención de la incorporación y del fortalecimiento de la audiencia previa de conciliación, como una instancia que pretende reducir el tiempo de los procesos, al facilitar la búsqueda de una solución en las primeras etapas. En general, este tipo de respuestas manifestó particular entusiasmo por la conciliación.

Por otro lado, también se mencionaron ajustes en los procedimientos. Hubo jueces que hablaron de los beneficios de la incorporación de la audiencia única para el desahogo de pruebas. Asimismo, se mencionó la idea del juicio sumario. El establecimiento de mayores límites a la apelación con efectos suspensivos también fue aludido. Precisamente, a propósito de los cambios a la legislación para agilizar los procesos, un juez indicó que las medidas adoptadas en su entidad habían fracasado. De hecho, en algunas cuestiones se había tenido que regresar a las disposiciones que habían sido derogadas.

Los juzgadores que mencionaron cambios en la organización del trabajo destacaron la introducción de equipo de cómputo, así como de nuevas estrategias para distribuir las responsabilidades del personal de la unidad jurisdiccional. En el primer caso, se habló de la automatización del trabajo en los juzgados. En el segundo, se refirieron a esfuerzos de tipo institucional o personal para modificar los patrones existentes y probar nuevos mecanismos para hacer más eficiente el trabajo, aunque también se habló de mayor compromiso con la función jurisdiccional. Un juez puso mucho énfasis en el hecho de que llega temprano a su juzgado y vigila que su personal también lo haga. En estrecha relación con este tema, dos presidentes comentaron que se trabaja en el diseño de juzgados tipo, cuyas características contribuyan a facilitar la función jurisdiccional.

Por lo que respecta a la presencia de mayor supervisión, conviene señalar que los juzgadores se refirieron a la presencia del Consejo de la Judicatura y de los visitadores. En su opinión, la presión ejercida por estos órganos incide favorablemente sobre la forma en que desempeñan sus labores.

Solamente un juez mencionó la creación de juzgados como una medida encaminada a reducir los tiempos de tramitación de los procesos. Sin embargo, en este caso, también se escucharon opiniones de presidentes en ese sentido.

Finalmente, en el caso de la reducción de los términos procesales, fueron dos los jueces que consideraron ésta como la principal medida para reducir los tiempos de los procesos. Aunque debe reconocerse que varios juzgadores se refirieron a la reducción de términos en sus respuestas, pero lo hicieron mencionando otras medidas complementarias.

Para concluir este apartado, debemos reconocer que, desde la perspectiva de los juzgadores entrevistados, el aumento del número de juzgados o la reducción de los términos procesales no son necesariamente medidas que tengan reflejo en su trabajo. Cabe destacar especialmente el hecho de que muchos consideraron que el problema está siendo resuelto a través de medidas que inciden en la organización del trabajo. Este dato indica que la problemática puede encontrarse dentro de las áreas de trabajo y no necesariamente en otros factores más fáciles de percibir pero menos precisos. De esta manera, no puede dejar de mencionarse que la mayor parte de los juzgadores consideró que las medidas para reducir el tiempo de tramitación de los procesos han sido de corte legislativo. Esta circunstancia pone de relieve la atención que se pone a la creación y modificación de la legislación como una herramienta para resolver los problemas que se presentan en la función jurisdiccional. Aun cuando se entiende este tipo de argumentos por provenir de una tradición donde el Poder Judicial dependía, en lo positivo y negativo, del Poder Legislativo, debe reconocerse que este tipo de ajustes no son la única herramienta, y en ocasiones tampoco la más efectiva para resolver problemas como la reducción del tiempo de los procesos.

### c) Pruebas

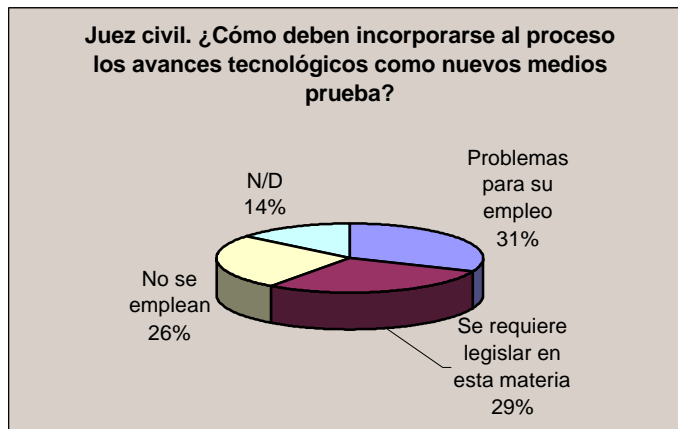
La fase probatoria es una etapa del proceso que en muchas ocasiones requiere particular atención del juzgador, en función de los problemas que plantea el desahogo de cada prueba. En materia civil, el ofrecimiento de pruebas suele estar principalmente en manos de las partes. No obstante, la influencia de los juzgadores puede ser fundamental en esta materia. Aspectos como la admisión, el desahogo y la valoración de las pruebas pueden tener efectos sobre la forma en que los abogados plantean sus estrategias para el litigio. Por ello, la opinión de los juzgadores sobre algunas cuestiones en materia probatoria resultan relevantes. En particular nos ha interesado conocer cuestiones relacionadas con los avances tecnológicos y su potencial como medios de prueba.

#### i. Tecnología y pruebas

Un aspecto relevante en materia de pruebas es la incorporación al proceso de los avances tecnológicos como medios de prueba. Las cuestiones que se plantean rebasan el problema de su incorporación al catálogo tradicional de medios probatorios. En muchos casos, la ley adjetiva deja la puerta abierta para que las partes ofrezcan las pruebas que consideren pertinentes; sin embargo, esta opción no parece satisfacer todos los problemas que se plantean con motivo del ofrecimiento, desahogo y valoración de este tipo de medios de prueba. Asimismo, debe considerarse qué medios probatorios de esta clase se ofrecen y cuál es la posición de los juzgadores respecto de los mismos.

La figura IV.16. muestra los resultados de la pregunta que se hizo a los jueces civiles para conocer su posición en relación con la forma en la que deben incorporarse al proceso los avances tecnológicos como medios de prueba.

FIGURA IV.16. INCORPORACIÓN DE AVANCES TECNOLÓGICOS COMO MEDIOS DE PRUEBA



Los comentarios de muchos de los entrevistados coinciden en considerar que la falta de uso de los avances tecnológicos como medios de prueba también responde al hecho de que los abogados no suelen ofrecerlas. Aunque no debe pasar desapercibido que un 29% de los juzgadores consideró que se requieren cambios en la legislación.

En algunos casos, los juzgadores comentaron que la legislación procesal se encuentra debidamente preparada para que puedan aceptarse este tipo de medios probatorios en los procesos. No obstante, algunos reconocieron que existían problemas para su empleo. De hecho, el 31% de los entrevistados así lo hizo. En ese sentido, hubo quien consideró necesaria la asistencia de un cuerpo especializado de peritos que apoye las funciones jurisdiccionales. Asimismo, se habló de solicitudes



de apoyo con recursos materiales para el desahogo de esta clase de pruebas. Estas dos últimas cuestiones serán tratadas en el subapartado siguiente.

Una preocupación generalizada a propósito del empleo de este tipo de medios es aquélla que se refiere a la manipulación de este tipo de medios por parte de los litigantes. En ese sentido, los jueces consideran que pueden ser muy vulnerables con la legislación existente.

#### *ii. Capacidad para desahogo de pruebas*

Un problema importante para la incorporación de los avances tecnológicos es el relacionado con los peritajes. Una primera cuestión se presenta con la determinación de los sujetos idóneos para la elaboración de los peritajes. Otro aspecto susceptible de ser mencionado es el costo de los peritajes. Se trata de un problema que los jueces toman muy en cuenta en esta materia. Los Poderes Judiciales han tomado cartas en el asunto y han tratado de crear y depurar los padrones de peritos existentes. Algunos incluso han creado áreas especializadas que se ocupan de la coordinación de los servicios periciales. Sin embargo, el problema no acaba con la sola depuración de los padrones; en ocasiones, las entidades no tienen instalaciones adecuadas para realizar los peritajes. El caso de la prueba del ácido desoxiribonucleico (ADN) se mencionó en varias ocasiones, a propósito de las dificultades para su desahogo, debido a la falta de laboratorios especializados en la entidad o a su alto costo. Todas estas circunstancias plantean dificultades adicionales al juzgador para el desarrollo del proceso.

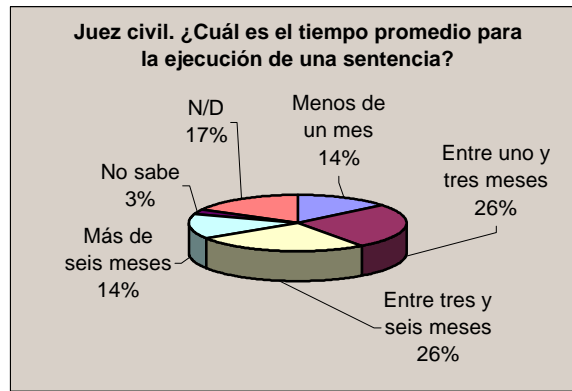
Muchas legislaciones imponen al oferente de la prueba la carga de proporcionar al juzgador los medios apropiados para el desahogo de la prueba. A propósito de esta cuestión y en general con relación a la problemática que genera el empleo de avances tecnológicos como medios de prueba, conviene mencionar el siguiente ejemplo. Durante el transcurso de una entrevista, se le preguntó a un juez si en alguna ocasión alguien había ofrecido en su juzgado un video como medio de prueba. El juzgador contestó en sentido afirmativo y añadió que había rechazado el ofrecimiento de la prueba, porque el litigante no había acompañado a su promoción un aparato reproductor de video, y que, toda vez que los litigantes tienen la carga, deben proporcionar al juez los mecanismos necesarios para el desahogo de la prueba, por lo que en este caso procedía rechazarla. A primera vista, el juez parece haber sido demasiado rigorista. Sin embargo, el propio entrevistado justificó su actuar al indicar que la ley es poco clara en esta materia; que el desahogo de la prueba requiere peritajes que permitan crear certeza en el juzgador, y que además no existe nada establecido en relación con la forma en que debía valorarse dicha prueba. En consecuencia, optó por el camino más fácil: rechazar la prueba.

#### *d) Ejecución*

La última parte del proceso jurisdiccional es la ejecución de la sentencia. Se trata del momento en el que el Poder Judicial emplea la fuerza del Estado para obligar a los particulares a acatar las resoluciones que emite. Desde la perspectiva legislativa este proceso debe desarrollarse con celeridad y sin contratiempos. No obstante, los Poderes Judiciales se enfrentan a diversos problemas para la ejecución de sus resoluciones. Esto tiene como consecuencia retrasos y, en ocasiones, la suspensión de las ejecuciones. Esta sección ofrece un panorama general sobre los problemas que tienen los jueces para la ejecución de sus sentencias y el tiempo que tardan en lograrlo.

En ese orden, se preguntó a los jueces cuál era el tiempo promedio para ejecutar una sentencia. Las respuestas pueden observarse en la figura IV.17.

FIGURA IV.17. TIEMPO PROMEDIO PARA EJECUCIÓN DE SENTENCIA



Las respuestas indican que solamente un 14% de los entrevistados estimó que sus sentencias se ejecutan en menos de un mes. Esta información representa un importante problema para la administración de justicia, toda vez que la ejecución de la sentencia es el punto culminante del proceso jurisdiccional. Los retrasos para su ejecución se traducen en cuestionamientos a la capacidad del Poder Judicial para realizar la labor que la sociedad le ha encomendado. Si bien las causas por las que se dificulta la ejecución de las sentencias fueron abordadas en la sección D.1.d. del capítulo III, consideramos retomar esta cuestión a propósito del tiempo que toma la ejecución de las sentencias.

En primer lugar, cabe destacar que muchos jueces consideraron que la responsabilidad de ejecutar las sentencias corresponde a las partes.<sup>5</sup> De esta manera, se espera que la parte que tenga interés en la ejecución se encargue del impulso procesal. Esta actitud puede llegar a extremos tales como el del entrevistado que ignoraba cuál es el tiempo promedio para la ejecución de una sentencia. En otros casos, respondieron que el lapso puede fluctuar entre los tres meses y los dos años. En estos casos, debe reconocerse que existe un problema importante en el conocimiento de las responsabilidades que implica asumir la función judicial. Estos juzgadores deben reconocer el carácter público de sus resoluciones y tener especial interés en que se acaten. La indiferencia frente a este tipo de situaciones genera desprestigio para el Poder Judicial.

No obstante, no todos los entrevistados consideraron que el peso de la ejecución debe recaer en las partes. Muchos consideraron que los problemas se presentan cuando existe oposición a sus mandatos. Algunos juzgadores parecen impotentes frente a la oposición de grupos organizados o simplemente frente al abierto desacato de sus resoluciones.

La información presentada en este apartado revela la necesidad de fortalecer la presencia de los Poderes Judiciales en la sociedad. Esto significa que su acción no debe limitarse únicamente a lo que sucede en el proceso, sino que es necesario que las instituciones judiciales tengan una mayor presencia en la sociedad. Solamente mediante acciones destinadas a marcar con claridad el papel del Poder Judicial puede empezar a construirse una imagen institucional que sea reconocida y respetada por toda la sociedad. Algunos Poderes Judiciales han dado pasos en este sentido, pero es necesario reconocer que todavía falta mucho por hacer.

## 2) Proceso penal

El estudio que se realiza del proceso penal en este diagnóstico aborda algunas particularidades de este tipo de procedimientos. El propósito es presentar nuevamente un análisis de las diferencias

<sup>5</sup> Esto es de conformidad con el principio dispositivo del proceso, que establece que corresponde a las partes el impulso del proceso.

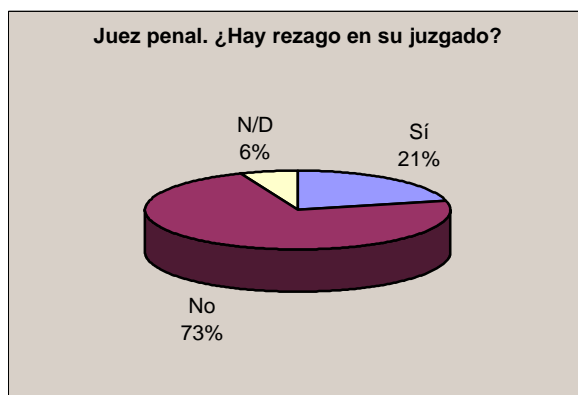
que se presentan entre la legislación y la práctica, a partir de la percepción de quienes ejercen cotidianamente la función jurisdiccional. Para tal efecto, se han seleccionado temas como el rezago, el cumplimiento de los términos constitucionales, el desahogo de las pruebas, el papel de los defensores de oficio y el de los agentes del Ministerio Público. Si bien reconocemos que existen otras variables que deben ser consideradas para explicar al proceso penal en su conjunto, consideramos que este ejercicio puede brindar una perspectiva útil para conocer cómo se desarrolla el proceso penal a la luz de la percepción de los funcionarios jurisdiccionales.

#### a) *Rezago*

El rezago en materia penal es una cuestión que por lo general tiene influencia sobre la libertad de los procesados. En estos casos, el compromiso del juzgador con la sociedad es todavía más delicado. Por ello, resulta necesario revisar con mayor cuidado aquellos problemas que también se presentan en esta materia. Al igual que en el caso de los jueces civiles, hubo algunos jueces penales que mencionaron la dificultad de ajustarse a los términos procesales dada su brevedad.

La figura IV.18. muestra cómo respondieron los entrevistados cuando se les preguntó si tenían rezago en su juzgado.

FIGURA IV.18. EXISTENCIA DE REZAGO EN LOS JUZGADOS PENALES



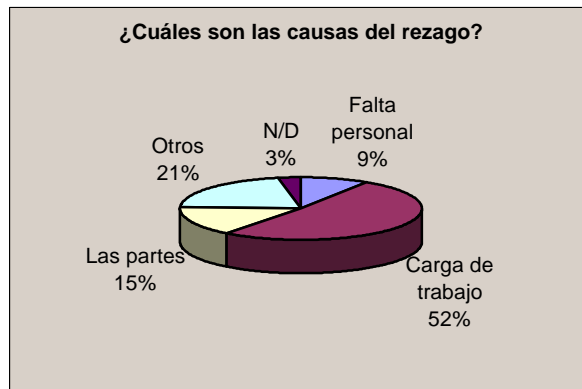
Como puede observarse, el número de jueces penales que reconoce la existencia de rezago en su unidad jurisdiccional es muy semejante al de los jueces civiles. En ambos casos, se trata de cifras cercanas a la quinta parte de los juzgadores entrevistados. Esto no obedece a una correspondencia con la realidad, sino con la necesidad que tienen los juzgadores de considerar el rezago de una forma más compleja a la que suele conceptualizarse, como si se tratara de un fenómeno único proveniente siempre de causas atribuibles a los juzgadores. Por otra parte, esto demuestra una vez más, aunque con limitaciones mayores en razón de la materia y de los tiempos que la propia Constitución establece para el desahogo del proceso penal, la existencia de “estándares dobles” respecto a lo que los propios juzgadores consideran realmente como rezago, al margen de lo establecido por el texto legal.

En ese sentido, en lo relativo a la forma de determinar el rezago, un buen número de los entrevistados sostuvo que éste se determina en función de los términos legales. Sin embargo, al igual que en el caso de los jueces civiles, hubo varios juzgadores que reconocieron que, dentro de los Poderes Judiciales, existen parámetros para determinar cuándo un expediente se encuentra rezagado y que éstos no siempre coinciden con los términos legales. Los jueces sostienen que este tipo de medidas

permiten tener parámetros realistas para medir el desempeño de una unidad jurisdiccional, toda vez que en ocasiones los términos legales se encuentran muy alejados de la realidad.

Precisamente, a propósito de los problemas a los que se enfrentan los juzgadores para atender la carga de trabajo sin rezagarse, se optó por preguntarle cuáles eran las principales causas del rezago. Las respuestas se pueden ver en la figura IV.19.

FIGURA IV.19. CAUSAS DEL REZAGO EN LOS JUZGADOS PENALES



Como puede observarse, la mayor parte de los juzgadores considera que el rezago se debe a la sobrecarga de trabajo. Los jueces sostienen que el número de causas que reciben al año es muy superior a su capacidad. En algún caso, se habló de un límite máximo de doscientas cincuenta causas, aunque hubo juzgadores que consideraron viable resolver un número mayor de asuntos. Recordemos que este tipo de cálculos es muy difícil, considerando las dificultades para establecer parámetros de aplicación general a todos los juzgados del país. No obstante, esta situación es una manifestación más de la necesidad urgente por contar con sistemas de medición y de evaluación sistemáticos, completos y científicos del desempeño judicial, labor que hasta la fecha es inexistente, aun en los órganos especializados que se encargan de controlar las unidades jurisdiccionales.

Un aspecto que llama particularmente la atención es el que se refiere a las partes en el proceso como causa del rezago. En ese sentido, los jueces argumentaron que las solicitudes de ampliación del término constitucional existente para determinar si ha lugar o no para dictar un auto de formal prisión generan retrasos. Asimismo, consideraron que la continua interposición de recursos y amparos en contra de sus resoluciones repercute sobre el tiempo de duración de los procesos. Un juez fue claro al señalar que en ocasiones los litigantes retrasan los procesos con el objeto de poder cobrar más. Este tipo de señalamientos pueden ser un indicador sobre la falta de control existente sobre los abogados. Otro juzgador consideró que los reos tienen poco interés en el desarrollo de sus causas. También hubo referencias a la inasistencia de testigos a las audiencias. Consideramos que mucha de esta información es de gran valor, por apuntar a preguntas que sólo es posible responder con investigaciones empíricas a fondo y con detalle (*vid.* el capítulo VII sobre conclusiones y, particularmente, las propuestas derivadas de este estudio).

A propósito de las dificultades intrínsecas de los procesos penales, algunos magistrados comentaron que los juzgadores en esta materia no sólo se enfrentan a expedientes mucho más voluminosos que sus contrapartes civiles, sino que también tienen la obligación de intervenir en el proceso con el objeto de suplir las deficiencias de la defensa de los procesados. Todo ello incide en el tiempo que toman para emitir sus resoluciones. De ahí que, entre otras razones, existan cantidades tan divergentes entre el número de causas entre un juzgado penal y un juzgado civil (por citar un ejem-

plo, en el primer caso, puede ir de doscientas cincuenta a trescientas cincuenta, y, en el segundo, de novecientos cincuenta a mil doscientas).

En algunos casos, los jueces nos informaron sobre la existencia de medidas temporales destinadas a resolver problemas particularmente agudos de rezago. Se mencionaron casos en los que se designó a jueces supernumerarios con el objeto de que contribuyeran a abatir el rezago existente. También se habló de equipos de trabajo especializados que realizan funciones de apoyo a jueces que poseen sobrecargas de trabajo.

Otros comentarios que vale la pena destacar son los del juez que consideró que el rezago era producto de la falta de atención al Poder Judicial en otras administraciones. La alusión a la importancia del Poder Ejecutivo para el debido cumplimiento de la función jurisdiccional es clara. En otro caso se habló de la existencia de un rezago controlado. El juzgador que introdujo este concepto indicó que, si bien no tiene capacidad para despachar todos sus asuntos puntualmente, también lo es que sus tiempos de resolución no son especialmente preocupantes.

Como ha podido observarse, el rezago es un tema que todavía requiere mucha atención. Si bien el problema no se encuentra únicamente en los Poderes Judiciales, debe reconocerse que estas instituciones tienen que ser más creativas para encontrar soluciones que permitan abatir el rezago en sus diferentes causas y efectos.

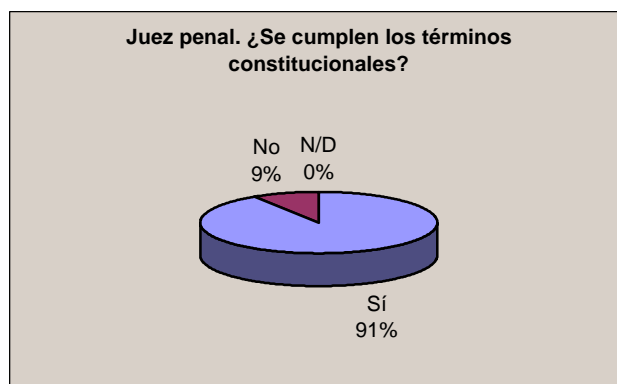
#### b) *Términos constitucionales*

El problema de la forma en que los juzgadores se ajustan a los términos procesales establecidos en la ley presenta importantes particularidades en materia penal. En estos casos, la Constitución es el ordenamiento que los prescribe como salvaguarda de la libertad y seguridad de los individuos. Los jueces están obligados a conocer y resolver en el término de tres días (setenta y dos horas) sobre la situación jurídica de los detenidos que se les presenten. Posteriormente, deben continuar con el procedimiento respectivo hasta dictar sentencia, también dentro de un plazo determinado.

Esta sección analiza la forma en que los juzgadores se ajustan a los términos constitucionales y los problemas que se les presentan con motivo de su labor. Interesa, en primer lugar, establecer si los entrevistados consideran que cumplen con dichos términos constitucionales, para después determinar cuáles son los aspectos que les impiden ajustarse a los mismos.

La figura IV.20. muestra los resultados que se obtuvieron cuando se preguntó a los entrevistados si se cumplían los términos constitucionales.

FIGURA IV.20. CUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS CONSTITUCIONALES



Como puede observarse en la figura, el 91% de los jueces penales entrevistados considera que sí se ajustan a los términos constitucionales. Sin embargo, conviene hacer algunas precisiones sobre

esta respuesta. En primer lugar, es necesario señalar que el plazo de tres días para definir la condición jurídica del detenido es el término constitucional que más preocupa a los jueces. Muchos de ellos incluso se mostraron incómodos cuando comentaban que en ocasiones dicho plazo no se cumplía, porque la defensa solicita prórroga del mismo. La importancia que se concede a dicho término es perceptible claramente en esta actitud, puesto que, a pesar de que la solicitud de prórroga del término es un derecho de la defensa, los jueces consideran que les impide resolver en los tres días previstos por la Constitución.

En segundo lugar, los jueces reflejan una especial tensión cuando se aborda el tema de las setenta y dos horas. Esta circunstancia es un claro indicador de las presiones a las que los juzgadores se ven sometidos cuando deben emitir un cierto número de resoluciones en un tiempo límite.

Por lo que respecta al término para dictar sentencia, los jueces se mostraron más flexibles. Algunos distinguieron claramente el término de las setenta y dos horas del término para dictar sentencia; mientras que otros indicaron que existen muchas razones que impiden resolver dentro de los tiempos establecidos por la Constitución.

Entre las principales razones expuestas para hablar de su incapacidad para cumplir con los términos para dictar sentencias, se habló de la falta de proyectistas y la sobrecarga de trabajo, así como de la carencia de capacitación técnica de sus proyectistas para trabajar de manera más eficiente. Un juez, que reconoció tener problemas para resolver todos los asuntos que se han instruido en su juzgado, admitió que tiene un orden de preferencia para despachar asuntos. Al efecto, prefiere aquellos asuntos en los que hay detenido, frente a los que se llevan sin él.

Las actitudes de los juzgadores penales entrevistados revelan particular sensibilidad por el término de las setenta y dos horas. Sus respuestas señalan la importancia de esta fase del proceso y el peso que la misma tiene sobre sus labores cotidianas. De sus comentarios también se desprende que los órganos encargados de supervisar la labor de los jueces ponen especial atención a esta etapa. En contraste, los términos que regulan el tiempo para emitir resoluciones generan menos tensiones. Entre los motivos que pueden encontrarse para explicar esta situación está uno que tiene que ver con la lógica del propio proceso. Resulta difícil que, una vez determinado si hay lugar a la prisión, el juez vaya a cambiar de opinión a lo largo del proceso. Lo delicado radica precisamente en el hecho de que, aun cuando el proceso apenas se inicia, en muchos casos la pena, supuesto producto de la resolución del juzgador, ya ha iniciado para el que se encuentra en prisión.

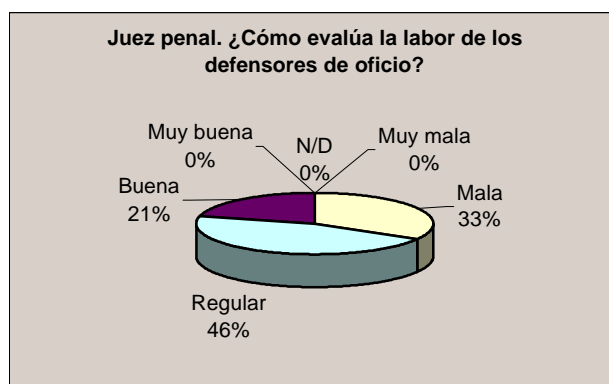
### *c) Defensorías de oficio*

La Defensoría de Oficio es una herramienta que permite garantizar el adecuado acceso de los justiciables a la administración de justicia. Los sistemas de Defensoría de Oficio deben ser capaces de proveer a los ciudadanos de la asistencia legal que requieran. Esta sección se ocupa de la presencia de los defensores de oficio en los procesos penales desde la perspectiva del Poder Judicial.<sup>6</sup> Al efecto, se solicitó a los juzgadores que hicieran una evaluación sobre el papel que desempeñan los defensores de oficio. La figura IV.21. muestra los resultados de la evaluación.

---

<sup>6</sup> El diagnóstico no incluye información sobre las funciones de los defensores de oficio en otras áreas.

FIGURA IV.21. EVALUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE OFICIO



La opinión general de los entrevistados es que los defensores de oficio requieren mayor preparación y experiencia. Se dice que los defensores de oficio son individuos que acaban de obtener el título de licenciado en derecho y no tienen experiencia en materia penal. En otros casos, parece ser que los defensores ni siquiera tienen el título, ante la falta de controles rigurosos que puedan certificar este hecho.

Los jueces hablaron de problemas de coordinación entre las Defensorías de Oficio y los juzgados. Un caso particularmente ilustrativo ocurre en una entidad donde el horario de los defensores de oficio difiere del correspondiente a los juzgados. El problema que se genera con esta situación es que las diligencias no pueden ser desahogadas por falta de defensores cuando hacen falta. En otros casos, se mencionaron situaciones en las que los defensores se ausentan del juzgado durante la práctica de diligencias por tener sobrecarga de trabajo o porque su horario de labores ya concluyó. Hubo quien mencionó que, debido a los bajos salarios que reciben los defensores, éstos suelen pedir a los defendidos alguna compensación adicional, si es que quieren que sus casos sean atendidos con toda su dedicación. Quienes así lo hacen obtienen un mejor servicio del defensor, de acuerdo con la percepción de algunos jueces entrevistados.

La información adicional que se obtuvo sobre los defensores de oficio indica cambios en la dirección de las Defensorías de Oficio. Por lo general, el manejo de estas instituciones ha sido, hasta fechas recientes, responsabilidad del Poder Ejecutivo. Las transformaciones experimentadas en algunas entidades han llevado la dirección de la Defensoría de Oficio al Poder Judicial, tal y como ha sucedido con la justicia federal. No obstante, la identificación y evaluación de los resultados de estas modificaciones excede los límites del diagnóstico.

En todo caso, debe considerarse que las deficiencias en las Defensorías de Oficio se traducen en importantes obstáculos para garantizar el acceso a la justicia de todos los ciudadanos. Tanto los Poderes Judiciales como los Ejecutivos deben reconocer las limitaciones con las que operan estos cuerpos y proceder a su solución. Es fácil entender por qué cuerpos de defensores sin apoyo ni recursos y con altas sobrecargas de trabajo se traducen en funcionarios muy deficientes de poca ayuda real a la sociedad. La responsabilidad de garantizar un debido acceso a la justicia es compartida.

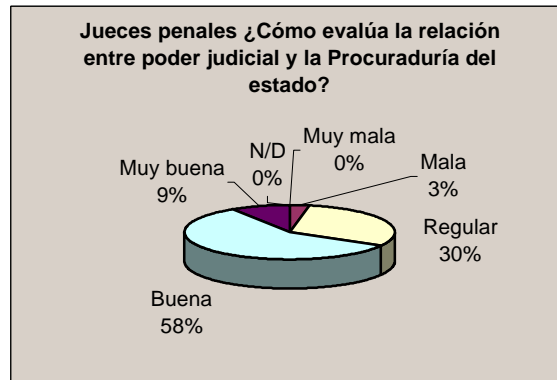
Por otro lado, desde la perspectiva del Poder Judicial, las deficiencias de los defensores de oficio afectan directamente al trabajo de las unidades jurisdiccionales. Los propios juzgadores reconocen que la falta de pericia para el planteamiento de la defensa de los procesados tienen repercusiones muy negativas sobre la marcha del proceso. En muchos casos, este tipo de deficiencias son corregidas en la segunda instancia. De esta manera, los Poderes Judiciales no sólo deben observar a los defensores de oficio como los encargados de garantizar el acceso a la justicia, sino también como agentes que intervienen en el proceso y cuyas acciones repercuten directamente sobre el mismo.

d) *Ministerio Público*

Las relaciones entre las Procuradurías de Justicia y los Poderes Judiciales tienen características complejas que suelen ser mal caracterizadas. Los agentes del Ministerio Público son los responsables de iniciar los procedimientos, pero también de seguirlos hasta su conclusión. Desde esa perspectiva, son parte, y muy importante, en el proceso. Sin embargo, dadas las características del Ministerio Público, en tanto único titular del ejercicio de la acción penal, su posición no parece ser la de una parte en un procedimiento ordinario. Por otro lado, el Poder Judicial decide sobre la viabilidad de las consignaciones y demás peticiones que, como supuesta parte, presenta la Procuraduría de Justicia a través de sus agentes ministeriales. Como puede verse, se trata de una relación permanente entre ambas instituciones y que por lo general involucra puntos controvertidos.

A continuación se presentan la forma en que los jueces penales evaluaron la relación del Poder Judicial con la Procuraduría de Justicia de su estado.

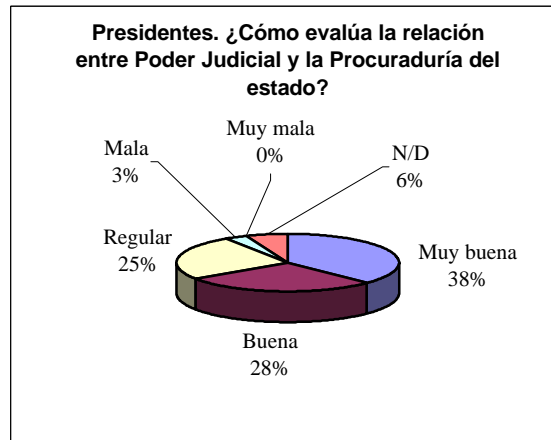
FIGURA IV.22. EVALUACIÓN DE LOS JUECES PENALES DE LA RELACIÓN CON LA PROCURADURÍA DE JUSTICIA



Los resultados de la figura son especialmente sorprendentes, si se considera que solamente un juzgador consideró que la relación entre ambas instituciones es mala. A pesar de que la mayor parte de los juzgadores consideró que la relación entre el Poder Judicial y las Procuradurías de Justicia es buena o muy buena, no puede dejar de reconocerse que se trata de una relación difícil. Aunque también debe considerarse que en los juzgados penales suele haber un agente del Ministerio Público adscrito. Esta circunstancia necesariamente genera algún tipo de vinculación entre los funcionarios jurisdiccionales y aquéllos que se encargan de la procuración de justicia. Una posible hipótesis para explicar los resultados es que las opiniones de los juzgadores son producto de la cercanía existente con, al menos, un representante de la Procuraduría. Sin embargo, es importante analizar la respuesta a esta misma pregunta dada por los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, tal y como se muestra en la figura IV.23.



FIGURA IV.23. EVALUACIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LA RELACIÓN CON LA PROCURADURÍA DE JUSTICIA



Los resultados que se observan confirman que la idea generalizada de que la relación es mala no es del todo acertada. También los titulares de los órganos coinciden en su mayoría en que la relación es buena, o inclusive muy buena, y otro tanto importante, que la relación es regular. Muy pocos piensan que se trata de una relación mala entre las distintas instituciones. Lo que resulta entonces importante es el análisis de lo que consideran que hace difícil el trabajo entre estas instituciones; normalmente, la capacitación y formación del personal de ambas instituciones, pero particularmente de los agentes del Ministerio Público que no sólo deben ser expertos en la investigación de supuestos delitos, sino también deben operar como una especie de “jueces” de instrucción, pues de lo bien que integren sus averiguaciones previas dependerá que el juez cuente o no con elementos suficientes y adecuados para consignar y abrir un proceso, así como para dictar un auto de formal prisión.

#### b. *Calidad*

Pasando a otro tema general relacionado con el trámite de los asuntos judiciales, dejando atrás las particularidades de los procesos civiles y penales, es necesario plantear unas breves consideraciones sobre el tema de la calidad del trabajo de los juzgadores en las entidades federativas. En contraste con lo que ocurre con los esfuerzos para aumentar la productividad de las unidades jurisdiccionales de los Poderes Judiciales, las evaluaciones sobre la calidad de las sentencias registran pocos avances, aun cuando los Poderes Judiciales no omiten hacer algún tipo de evaluación de la calidad de las sentencias que se dictan. El mecanismo tradicional consiste en comparar el número de resoluciones de segunda instancia que confirman las sentencias de un juez determinado, con el número de sentencias que son modificadas. Pero incluso este mecanismo, en el que se encuentran múltiples defectos como mecanismo sistemático de evaluación de la calidad de resoluciones jurisdiccionales, ni siquiera es empleado de forma permanente por todos los Poderes Judiciales.

Por lo que respecta a la existencia de alguna otra forma de evaluación, sólo un Poder Judicial del país parece estar trabajando en ello. Se trata de un mecanismo mediante el que una comisión revisa el contenido de las sentencias dictadas por los jueces con el objeto de encontrar los problemas que ésta pudiera tener. La idea es tener información sobre la forma en que los jueces desempeñan su labor y parece buscar la excelencia en la función jurisdiccional. Lo paradójico de la situación

es que se trata de un asunto de extraordinaria importancia así como también de gran dificultad, por las múltiples variables que pueden ser consideradas a la hora de dictar una sentencia.

A pesar de este aislado esfuerzo, parece ser que los Poderes Judiciales no han sentido la necesidad de formular instrumentos que permitan conocer la calidad de las sentencias que se dictan de forma integral. Esto quiere decir que no sólo interesa si las sentencias son confirmadas o rechazadas, sino que también si su contenido refleja un estudio profundo y pormenorizado del asunto y del derecho que le es aplicable o si por lo menos son redactadas correctamente.

Otro asunto relacionado es que también es necesario atender a la forma en que las sentencias son dadas a conocer y entendidas por la sociedad. Es necesario, asimismo, conocer si las sentencias que se dictan realmente resuelven los problemas que se le plantean al Poder Judicial. Además, el instrumento que se produzca debe garantizar al juez que sus sentencias serán vistas por organismos objetivos que la evaluarán conforme a criterios predeterminados.

El diseño de mecanismos transparentes que permitan evaluar las sentencias que dictan los Poderes Judiciales es una tarea pendiente de gran urgencia en los procesos de reforma judicial del país.

### *c. Costos de la justicia*

Otro aspecto que ha quedado parcialmente olvidado entre los Poderes Judiciales es el relativo a los costos de la justicia. Si bien es cierto que en todos los Poderes Judiciales existe un marcado interés por la formulación y aprobación del presupuesto, también lo es que no se encontró ningún estudio donde se plantearan los costos que implica cada etapa del proceso tanto para la institución, como para el público que busca la impartición de la justicia. Existen algunas estimaciones generales sobre el impacto económico de un juicio; no obstante, no se encontró ningún trabajo que hiciera una medición detallada.

Para la perspectiva institucional aquí desarrollada, la importancia de medir los costos del proceso permite identificar cuáles son los trámites que exigen mayores desembolsos del Poder Judicial y de qué forma pueden reducirse. Pero la información no sólo arrojaría datos que inciden sobre la operación en los Poderes Judiciales; también es posible conocer cómo los justiciables pueden influir en aumentar los costos del proceso. Existen varios ejemplos de esto último, tomados de lo que los entrevistados perciben. De esta manera, un magistrado comentó que el caso de la integración de los testimonios para las apelaciones interlocutorias representa un desperdicio de recursos impresionante. En su opinión, los litigantes ofrecen los expedientes completos para integrar los testimonios que servirán para conocer apelaciones interlocutorias. El costo de fotocopiado y de archivo es muy alto. En opinión del entrevistado, todo se debe a que los litigantes no sienten necesidad de estudiar los asuntos para integrar los testimonios, toda vez que ellos no absorben el costo de los mismos. Otros juzgadores se mostraron inconformes por la forma en la que, a su entender, se abusa de la administración de justicia. Al respecto mencionan la existencia de demandas notoriamente improcedentes, la continua interposición de recursos de dudosa legitimidad o la falta de atención de los litigantes en la tramitación de sus asuntos.

En una entrevista se preguntó a un experimentado funcionario judicial sobre la posibilidad de ejercer las atribuciones que muchos Poderes Judiciales tienen para multar a los litigantes temerarios. La respuesta del entrevistado fue tajante en sentido negativo. En su opinión estas medidas tienden a negar el derecho a las partes a interponer los recursos que consideren pertinentes en función de sus intereses. A diferencia de esta opinión, existen otros juzgadores que se inclinan más por el ejercicio de este tipo de atribuciones. No obstante, como bien se señalaba, se corre el riesgo de afectar el legítimo derecho de las partes para interponer los recursos que contempla la ley. Lo que queda claro es que, mientras no se inicie un proceso de control profesional sobre los litigantes, difícilmente podrá pensarse en mecanismos que, desde dentro de la institución jurisdiccional, controlen totalmente

la ética de estos actores cuyos incentivos y motivaciones corresponden a otra dimensión de la vida social.

### C. LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS

El uso de mecanismos alternativos para la solución de controversias ha despertado mucho interés en todo el país, siguiendo lo que constituye una tendencia muy acentuada en otros países; especialmente, Estados Unidos. Los Poderes Judiciales no sólo no han sido ajenos a este fenómeno, sino que han sido considerados instituciones idóneas para desarrollar este tipo de espacios dentro de su estructura y como parte de su funcionamiento. Cabe señalar que parte de los primeros hallazgos de este estudio es la gran desproporción que existe, genéricamente hablando, en cuanto a los supuestos teóricos y abstractos que plantean la conveniencia de estos mecanismos dentro de las instituciones jurisdiccionales, y los escasos estudios empíricos que existen que sostengan las ventajas encontradas ya corroboradas.<sup>7</sup>

Por lo que toca a México, en casi todas las entidades existe una predisposición favorable para su recepción. Podríamos incluso decir que, aun sin mayor profundidad en el análisis, la mera idea de los mecanismos alternativos produce una inclinación a pronunciarse a favor de ellos, cuando un análisis serio y detallado de su factibilidad como parte de las instituciones jurisdiccionales en realidad presenta tantas ventajas como desventajas. Sin que la intención de este estudio sea hacer un pronunciamiento en uno u otro sentido, ya que se carece de datos para hacerlo y por no ser ése el objetivo de este trabajo, es importante destacar que apoyar este tipo de mecanismos no es una conclusión única, irremediable. Más aún, como parte de las expresiones de que el debate no ha sido planteado de manera lo suficientemente profunda (aunque vale decir que en la actualidad se llevan estudios y programas sobre la materia<sup>8</sup>), no se ha desarrollado ni siquiera una terminología precisa, ya que plantear este tipo de instancias dentro de la institución jurisdiccional en realidad las convierte en instancias complementarias y no realmente alternativas; asimismo, suele hablarse de los mecanismos alternativos a la resolución de controversias de manera genérica, cuando en realidad se trata de tres grandes categorías de instancias con diferencias y características claras: arbitraje, mediación y conciliación.

Como se mencionó, a pesar de la predisposición a señalar sus ventajas, pocos son los lugares donde estos mecanismos operan efectivamente como espacios complementarios de las instituciones jurisdiccionales. Las cuestiones que surgen alrededor del tema tienen que ver con la manera que se pretende que estos mecanismos se relacionen con la actividad jurisdiccional. En ese sentido, debe resolverse qué tipo de mecanismos son apropiados para operar desde los Poderes Judiciales y cuáles son los objetivos que se persiguen.

Este apartado se ocupa, únicamente, de la forma en que los Poderes Judiciales han empleado los mecanismos alternativos para resolver controversias, y los resultados que han obtenido. En ese sentido, la opinión de los juzgadores sobre la conveniencia de emplear estas herramientas, así como la manera en que son efectivamente empleados en la práctica, tienen particular interés.

La primera tarea consistió en determinar cuáles son las instituciones judiciales que emplean mecanismos alternativos para solucionar controversias y establecer la naturaleza de los mismos. La

---

<sup>7</sup> Entre esos pocos estudios empíricos, puede mencionarse el trabajo de Hensler, Deborah, "A Glass Half Full, A Glass Half Empty: The Use of Alternative Dispute Resolution in Mass Personal Injury Litigation: A Socio-Legal Analysis", *Brooklyn Law Review*, núm. 59, 1993.

<sup>8</sup> Como, por ejemplo, existe el Centro de Arbitraje Mexicano (CAM), o bien el programa instaurado por el Banco Interamericano de Desarrollo con el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en 2000, para promover el desarrollo de centros de mediación en el país.

figuras IV.24. y IV.24.a. muestran las respuestas de los presidentes y los jueces civiles a la pregunta sobre la existencia de mecanismos alternativos incorporados al Poder Judicial.

FIGURA IV.24. EXISTENCIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS (MAC) EN EL PODER JUDICIAL

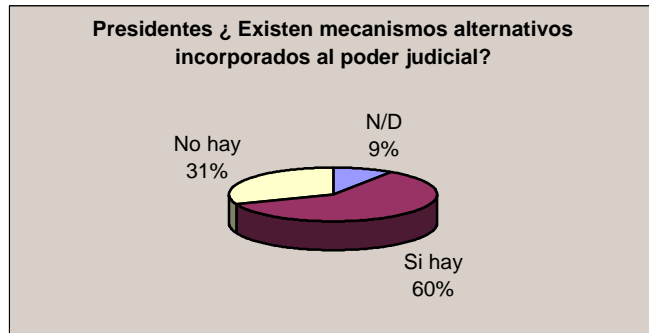
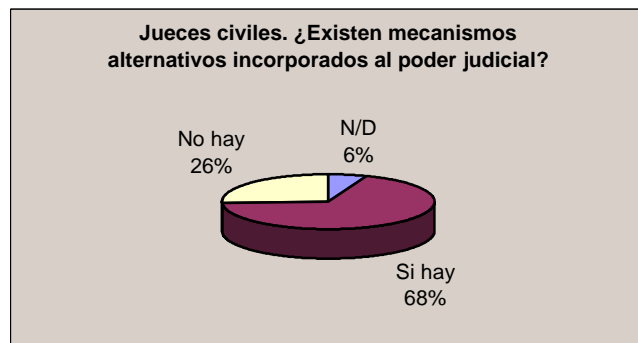


FIGURA IV.24.a. EXISTENCIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS (MAC) EN EL PODER JUDICIAL



Como puede apreciarse, los porcentajes son muy semejantes. Más del 60% contestó en sentido afirmativo. Sin embargo, cuando se les pidió que comentaran sobre la forma en que funcionan en la práctica, ocho presidentes respondieron que, a pesar de que los mecanismos están previstos en la ley, éstos no funcionan o funcionan muy poco. En seis estados nos informaron de que la incorporación de los mecanismos forma parte de un proyecto de iniciativa de ley que se prepara o que se discute en el Congreso del estado. Solamente cuatro presidentes respondieron que los Poderes Judiciales de sus entidades operan satisfactoriamente.

Los jueces también proporcionaron resultados mixtos. Pero lo que interesa destacar es que en ocasiones encontramos que las respuestas de los presidentes eran distintas a los de los jueces del mismo Poder Judicial. Sucedió que, cuando un presidente dijo que no había mecanismos alternativos incorporados al Tribunal, el juez contestaba que sí. Esta divergencia puede explicarse por el hecho de que algunos entrevistados no consideran que la audiencia de conciliación contemplada en una buena parte de los procesos civiles del país es un mecanismo alternativo o simplemente la olvidaron. En otros casos, quien respondió en sentido afirmativo, se refirió al arbitraje.

La mayor parte de los entrevistados se limitó a mencionar los mecanismos existentes. Quienes proporcionaron información adicional se refirieron a la forma en que operan dichos mecanismos. Un entrevistado sostuvo que a los jueces se les olvida que tienen en todo momento la facultad de conciliar a las partes. Otro mencionó la existencia de un conciliador en los juzgados, pero reconoció que su desempeño es poco efectivo; puesto que sólo se resolvieron por ese medio dos asuntos en un

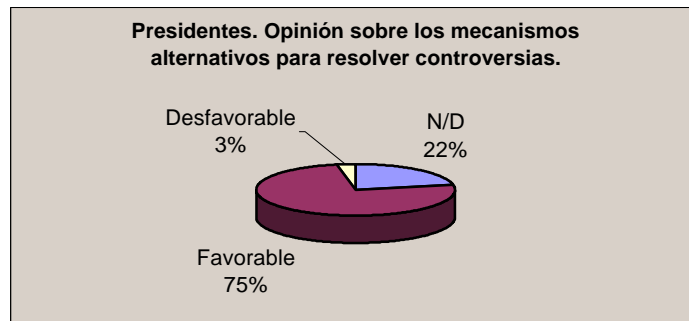
mes. Un juez nos informó de que los mecanismos tenían poco éxito en su juzgado; no obstante, cuando se le pidió que proporcionara una estimación, contestó que calculaba que el 50% de los asuntos se conciliaban. Finalmente, otro juez estimó que el 20% de los asuntos se concilian en su juzgado.

Un aspecto que resulta fundamental destacar es el papel de los tribunales como intermediarios entre los deudores y la banca. Muchos funcionarios judiciales se refirieron a las negociaciones sostenidas con organizaciones, como El Barzón, para tratar de resolver los conflictos. Un juez sostuvo que el Poder Judicial debe contar con un área especializada en este tipo de negociación. Lo que queda claro es el desconocimiento generalizado que existe en cuanto al tema; simplemente, en razón a conocer si existen o no estos mecanismos, y, por tanto, la gran imprecisión que existe en cuanto a las percepciones sobre su utilidad.

### 1. Optimismo generalizado

La posición de los funcionarios judiciales, respecto del empleo de los mecanismos alternativos, resulta interesante para conocer no sólo la forma en que son percibidos, sino también la manera en que operan. La opinión de los entrevistados sobre los mecanismos alternativos para solucionar controversias se presenta en la figura IV.25.

FIGURA IV.25. OPINIÓN DE PRESIDENTES SOBRE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS



Como puede verse y conforme a lo comentado con anterioridad en la introducción de este tema, las opiniones son en general favorables. De hecho, sólo un presidente se pronunció en contra de los mecanismos alternativos, y sostuvo que ésta no es una función del Poder Judicial. Resultados semejantes se obtuvieron con los jueces. Entre ellos, dos se mostraron escépticos respecto del empleo de estos mecanismos. Uno argumentó que es “sano” emplearlos, pero que hay que utilizarlos con cuidado para evitar que prejuzguen al juzgador. El otro, desde un planteamiento mucho más práctico, afirmó que los mecanismos no han surtido el efecto que esperaban: las audiencias conciliatorias son casi inútiles, alargan el procedimiento, y que, si hay personas en juicio, es porque no hay un arreglo. Un juez sostuvo que el problema de la conciliación en el proceso es que requiere un juez con características y funciones distintas al concebido por la ley mexicana, y que su intervención como conciliador, lejos de beneficiar a un mejor desahogo del proceso, despierta suspicacias y eventuales inconformidades y quejas contra el juez por aquellas partes que no quedan del todo conformes. En especial, se refirió al problema con los abogados que sienten que sus asuntos son desplazados por un juez que interviene de manera incorrecta.

Los Poderes Judiciales que sostienen que operan con éxito mecanismos alternativos para resolver controversias trabajan desde distintas perspectivas muy particulares. Baste aquí mencionar los

tres casos más significativos. En el estado de Chiapas se han presentado interesantes resultados en materia de conciliación indígena. El Poder Judicial de Quintana Roo cuenta con un Centro, incorporado al Poder Judicial, que busca soluciones a conflictos mediante la asistencia jurídica y la oferta de mecanismos alternativos; particularmente, la mediación previa al juicio. En Querétaro, también existe una unidad dependiente del Poder Judicial que emplea mecanismos alternativos con un buen grado de éxito. Todos estos casos requieren un estudio particularizado para conocerlos mejor y, sobre todo, para ponderar sus resultados y conveniencias. Desafortunadamente, una vez más el objetivo de este diagnóstico general no permitió adentrarnos en las especificidades de las entidades.

## 2. Problemática

Las tres posiciones críticas expresadas con anterioridad contribuyen a enfocar la problemática que plantea la incorporación de mecanismos alternativos al proceso jurisdiccional.

En primer lugar, es necesario plantear la discusión sobre el papel del Poder Judicial como operador de mecanismos alternativos para la solución de controversias. La mayor parte de quienes apoyan la idea de incorporarlos funda sus argumentaciones en cuestiones que tienen que ver con la mejoría de la eficiencia en la administración de justicia, que reduce el problema a cuestiones aparentemente indiscutibles. El enfoque sólo se ocupa de las cuestiones que interesan al Poder Judicial desde el punto de vista interno. Sin embargo, queda fuera una visión externa que contemple la función que el Poder Judicial debe cumplir en la sociedad y la forma en que éste debe desempeñarse. La discusión debe tratar de contemplar la función jurisdiccional en sentido amplio. Así, conviene incorporar al planteamiento que se hace sobre el uso de medios alternativos un enfoque dirigido a facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia y no sólo privilegiar la eficiencia de los tribunales. Asimismo, deben definirse claramente los límites del Poder Judicial en su carácter de operador de estos mecanismos.

Otros problemas se presentan con motivo de la incorporación de los mecanismos alternativos al proceso. Destaca, en primer término, la manera en que los mecanismos repercuten en la forma en que operan para resolver las controversias que se les plantean. Sus efectos son particularmente visibles en los procesos ordinarios. Los problemas pueden aparecer en la forma en que los mecanismos se articulan con las etapas del proceso. En estos aspectos es donde cobra importancia la afirmación del juez sobre los retrasos que causa la audiencia de conciliación. De manera muy superficial, parecería que el arbitraje es una opción que reduce costos (económicos y temporales) en ciertas cuestiones con contenido patrimonial, la mediación puede ser intentada como un espacio previo que, sin desplazar el inicio formal del proceso, busque evitar llegar a éste, y la conciliación puede perfeccionarse, como etapa dentro de ciertos procedimientos.

Un aspecto menos relacionado con la operación de mecanismos alternativos por los Poderes Judiciales es el relativo a la homologación de laudos arbitrales. En ese sentido, es necesario trabajar en los procedimientos necesarios para obtenerla y en la forma en que los Poderes Judiciales deben tratar estos asuntos.

Por otra parte, muchos entrevistados atribuyeron el problema del poco éxito de los mecanismos alternativos, como la conciliación en los tribunales, a la falta de capacitación del personal. Los encargados de cumplir con esta labor deben tener los conocimientos necesarios para resolver las cuestiones que se les planteen y conciliar a las partes, así como un amplio conocimiento de las leyes procesales para saber qué caminos deben seguirse en la utilización de estos mecanismos, y qué otras vías son parte de un procedimiento formal. En algunos Poderes Judiciales se ha creado la figura del conciliador en los juzgados. Sin embargo, muchos jueces confesaron que este funcionario es más importante por su apoyo al juez como proyectista que por su desempeño como conciliador. Además,

no parece haber muchos programas activos en esta materia. Se sabe que los estados de Querétaro y Jalisco tienen programas de capacitación en medios alternativos.

Finalmente, es necesario considerar el papel que juegan las partes en la operación de los mecanismos alternativos dentro de los Poderes Judiciales. Los juzgadores suelen sostener que un problema clave para el éxito de los mecanismos radica en convencer a los abogados de sus beneficiarios. Al efecto, sostienen que los abogados aconsejan a sus clientes que no lleguen a ningún acuerdo, con el temor de que, si el asunto se soluciona en la fase conciliatoria, ellos perderán al cliente.

Sin duda se trata de un importante tema que requiere estudios mucho más completos.

#### D. FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y SOCIEDAD

El objeto principal de la función jurisdiccional es resolver los conflictos que le plantea la sociedad. Los Poderes Judiciales deben estar diseñados de tal forma que puedan cumplir esa función de manera satisfactoria y obtener el consiguiente reconocimiento de la sociedad. Aunque parece ser un tema sencillo, en realidad se trata de una de las relaciones más complejas dentro de las organizaciones estatales modernas. Una de las principales funciones que los ciudadanos buscan al organizarse en comunidades políticas es, precisamente, contar con instituciones imparciales que resuelvan, de manera pacífica, sus controversias.<sup>9</sup> Esta situación produce que las instituciones jurisdiccionales cuenten con una naturaleza muy particular, al ser instituciones estatales que tienen que buscar continuamente hacer creer a la sociedad que son imparciales en su funcionamiento no sólo respecto a intereses sociales definidos, sino incluso de las otras instituciones estatales.

De manera particular, en México, las instituciones jurisdiccionales han evolucionado sorprendentemente en la forma en que cumplen sus funciones y se relacionan con el poder político y con los otros actores sociales. La administración de justicia es una actividad fundamental para la operación de un Estado democrático de derecho. El paso paulatino hacia una organización política de ese tipo ha generado, consecuentemente, una transformación importante en las funciones y relaciones de la judicatura tanto federal como de las entidades federativas.<sup>10</sup>

Sin embargo, como ya se ha mencionado, este trabajo no se ocupa de los factores externos que afectan a la administración de justicia, aunque se consideró conveniente incluir cómo se ven desde los Poderes Judiciales algunos de esos factores; los más sobresalientes para su funcionamiento. Este apartado se ocupará precisamente de la forma en la que las instituciones que administran justicia perciben sus relaciones con la sociedad en general y con distintos grupos de la misma.

Lo primero en llamar la atención es que la mayor parte de los jueces y funcionarios entrevistados consideraron que los Poderes Judiciales son percibidos por la sociedad de manera regular, es decir, no bien pero tampoco mal. En un país como México, con una larga tradición autoritaria, llama la atención que los miembros de uno de los poderes públicos, por no decir el más desprestigiado a los ojos de la sociedad, tal y como lo muestran algunas encuestas,<sup>11</sup> carezcan de un sentido de autocritica. Basta ver la difícil relación que estos Poderes Judiciales tienen con los medios de in-

---

<sup>9</sup> Sobre este amplio tema, *vid.* las obras de Migdal, J. S., *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988; Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, y Tilly, Charles y Levy, Margaret, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988, por citar tan solo algunas.

<sup>10</sup> El tema es desarrollado por Concha Cantú, Hugo A., "Una aproximación a la administración de justicia en México", *Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (en prensa) y en su tesis doctoral, *The Politics of Justice in México*, University of Washington (en elaboración).

<sup>11</sup> *México en la década de los 90: estudios económicos y sociales*, México, Grupo Financiero Banamex-Accival, 1993.

formación para darse cuenta de que aún hay mucho que hacer en cambiar la imagen de su desempeño frente a la sociedad. La confianza que la sociedad puede depositar en sus instituciones jurisdiccionales, concibiéndolas como espacios eficaces en la resolución imparcial de sus conflictos, es tan importante y clave como el auténtico desempeño que estas instituciones tengan.

### 1. *Los abogados postulantes*

Los abogados son los encargados de iniciar las acciones que echan a andar la maquinaria judicial. Se trata, en realidad, del más directo y frecuente contacto de los jueces con la sociedad. Su trabajo no es sólo de receptores pasivos del “servicio” que ofrecen los tribunales, ya que su actuar, y aquí se halla lo relevante de su actuación, incide directamente en el propio desempeño jurisdiccional. La calidad de las promociones que presentan, así como la forma en la que desempeñan su labor, incide directamente sobre la administración de justicia. Así, es importante conocer cómo realizan su labor los abogados y qué tipo de problemas se presentan en sus relaciones con el Poder Judicial.

Desde un primer momento, es posible prever que se trata de una relación difícil al ser un gremio amplio y heterogéneo, ya que no cuenta con controles de ninguna especie para su formación y el desarrollo de sus actividades. Los estudiantes de derecho, grupo que ya es de enorme tamaño por lo fácil y barato que resulta establecer este tipo de estudios profesionales en cualquier universidad,<sup>12</sup> se convierten en abogados postulantes una vez que han terminado sus estudios y obtenido un permiso de ejercicio profesional, el cual consiste únicamente en un trámite burocrático.

El problema se agrava, si se toma en cuenta que la falsificación de títulos profesionales es uno de los delitos que más proliferan en nuestra sociedad. Al no existir control alguno por parte de las universidades, del propio gremio, del Estado o por parte de los tribunales, los litigantes son un diverso grupo donde se encuentran abogados serios y honestos de gran capacidad, pero perdidos en un mar de litigantes incapaces y sin ética, orientados básicamente a obtener más recursos por sus “servicios”. Esta situación acarrea que los incentivos que tienen los litigantes suelen estar en una posición contraria a aquéllos que tienen los jueces, por lo que comúnmente se aprecia que el primer enemigo para el buen desempeño judicial son los abogados litigantes, intermediarios necesarios para casi todas las personas que requieren llevar un juicio. Mientras que el juez puede tener incentivos (o sanciones, según sea el caso) para acabar en el menor tiempo posible un proceso jurisdiccional, los litigantes pueden tener intereses lucrativos para que éstos se alarguen.

Si bien es cierto que la reforma judicial es un proceso fundamental para la consolidación de un Estado democrático de derecho, también es cierto que esta reforma no podrá consolidarse del todo, si no va acompañada de una reforma al llamado foro, es decir, al espacio de actividad de los litigantes.

#### a. *Desempeño*

Para conocer la forma en que los abogados ejercen su profesión, deben tenerse en cuenta sus relaciones con los justiciables, sus relaciones entre sí, así como la forma en que finalmente presentan los conflictos al Poder Judicial. En este subapartado nos ocuparemos de la forma en que los juzgadores consideran que los abogados desempeñan su labor en este último punto. Para tal efecto,

---

<sup>12</sup> Fácil y barato, ya que puede contratarse a profesores de muy bajo nivel, establecer pequeños acervos bibliográficos y legislativos, sin requerir ninguna otra infraestructura, tales como bibliotecas de cierto tamaño, especialistas o laboratorios.



se pidió a los funcionarios judiciales que evaluaran el trabajo de los abogados. Las figuras IV.26., IV.26.a. y IV.26.b., así como la IV.27., contienen estos resultados.

FIGURA IV.26. EVALUACIÓN DE LOS PRESIDENTES AL PAPEL DE LOS ABOGADOS

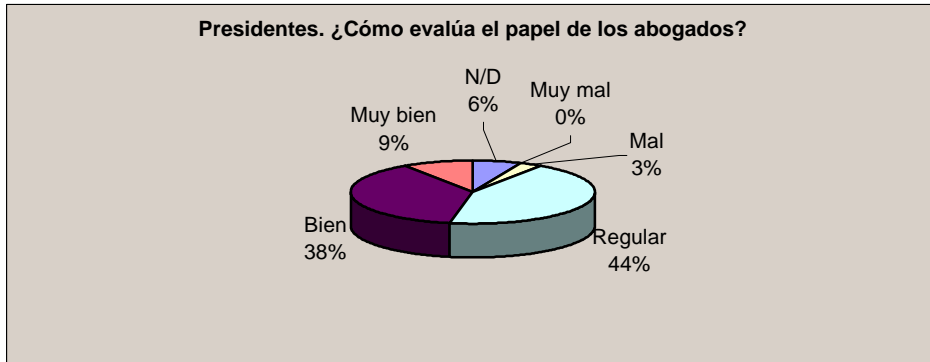


FIGURA IV.26.a. EVALUACIÓN DE LOS JUECES CIVILES AL PAPEL DE LOS ABOGADOS

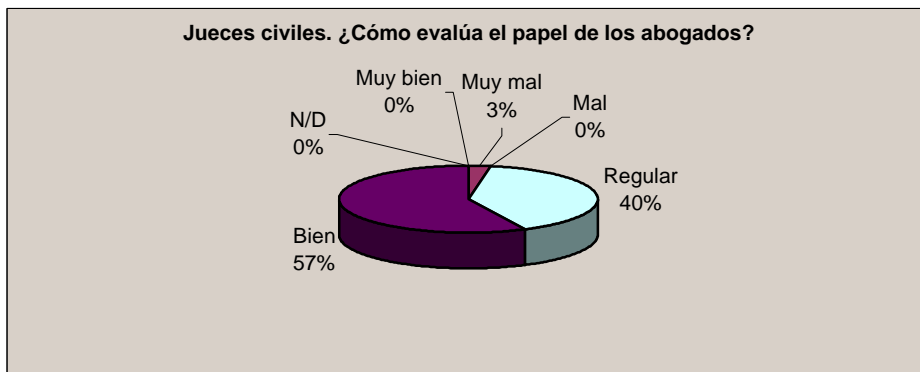
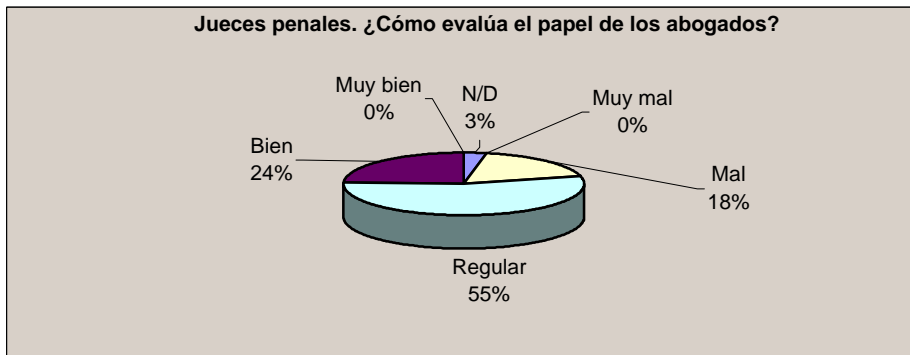
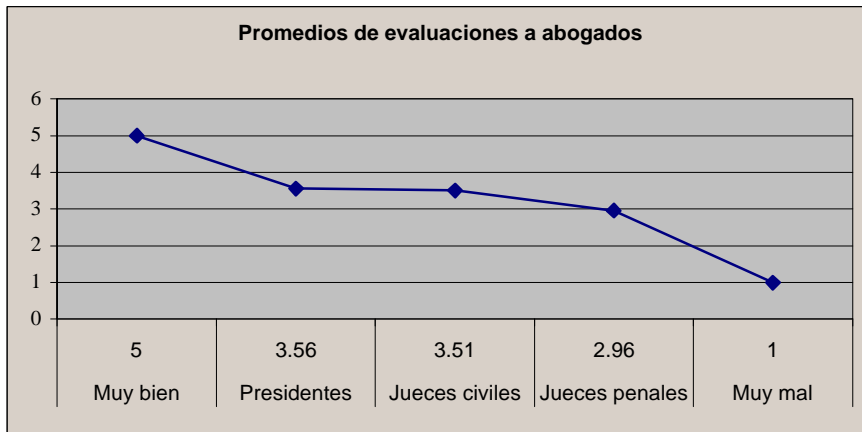


FIGURA IV.26.b. EVALUACIÓN DE LOS JUECES PENALES AL PAPEL DE LOS ABOGADOS



Como puede verse, los presidentes hicieron la evaluación más alta, y los jueces penales, la más baja, aunque en términos generales se evalúa predominantemente como regular el trabajo de los abogados. La figura siguiente muestra los resultados condensados:

FIGURA IV.27. PROMEDIOS DE EVALUACIÓN A ABOGADOS



Resulta importante señalar que, en general, los entrevistados manifestaron que la calidad de los abogados en sus entidades es muy desigual. Muchos identificaron algunas zonas donde estiman que el litigio es de mejor calidad, pero difícilmente podría elaborarse un mapa, más allá del que daría por resultado las grandes concentraciones urbanas.

También hubo muchos comentarios en relación con el desempeño poco ético de algunos abogados. Hay funcionarios judiciales que sostienen que estas actitudes afectan su labor, tal y como se señaló anteriormente.

No obstante los resultados encontrados, por distintas apreciaciones en otras preguntas, especialmente las relacionadas con la tramitación de asuntos procesales (sección IV.B.2.), se encontró cierta contradicción con la apreciación al papel de los abogados. Parecería que, cuando la pregunta fue directa sobre una calificación al gremio que, a final de cuentas, se convierten en personajes de carne y hueso con los que trabajan a diario, los jueces optaron por no ser muy duros en su crítica. Sin embargo, en preguntas que se relacionaban con la baja productividad o con fallas en su trabajo, los litigantes aparecieron muchas veces como una de las fuentes directas. Esta situación no sólo nos apunta a una probable calificación inferior en el papel de los abogados, como puede presuponerse, sino que lo que aquí también se resaltó fue que aún queda un largo camino por recorrer en la cultura prevaleciente dentro de las instituciones jurisdiccionales por romper las relaciones personales y clientelares, y convertir las instituciones jurisdiccionales en auténticas instituciones de servicio dirigidas únicamente por el objetivo de servir puntualmente a la sociedad.

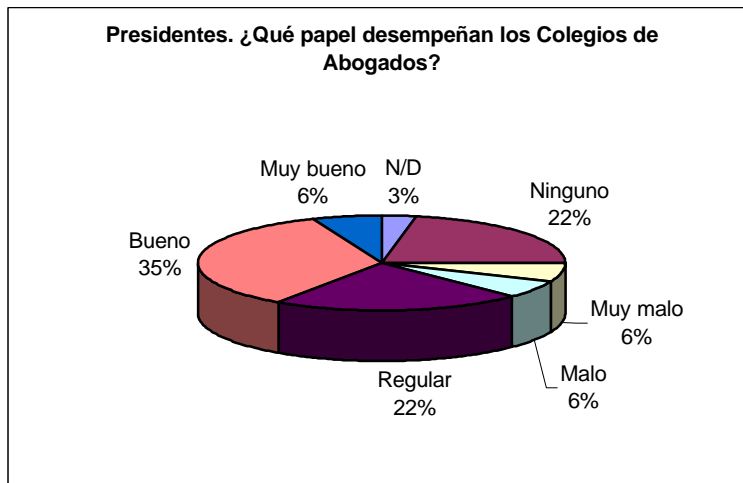
### b. *Controles y colegiación*

Las relaciones de los abogados entre sí tradicionalmente han sido fundamentales para el ejercicio profesional. Es posible hablar de dos grandes grupos de objetivos en las organizaciones de abogados. En primer término y desde sus orígenes, los abogados han buscado agruparse a través de asociaciones para defender los intereses de su profesión, así como para examinar, discutir y eventualmente plantear propuestas de reforma de manera unida. En segundo lugar, la labor de estos grupos no sólo consiste en proteger al grupo frente al exterior, sino también en vigilar que sus miembros tengan un correcto desempeño. En México estas funciones, en principio, debería corresponder a las Barras y Colegios de Abogados. Sin embargo, debido a múltiples factores entre los que se encuentran un interés que durante años el Estado tuvo por ser el único órgano facultado para establecer controles sobre grupos en una lógica corporativista, la debilidad consecuente de las organiza-

ciones gremiales y profesionales, y la falta de mecanismos comunes para atraer y agrupar a todos los abogados, las asociaciones profesionales cumplieron el primer objetivo, pero no el relativo a controlar y vigilar el desempeño de sus miembros; menos aún, el de todo el gremio.

De esta manera, dada la relevancia de este tipo de organizaciones para el ejercicio profesional, se preguntó a los funcionarios judiciales sobre la forma en que perciben el papel que desempeñan dichas instituciones. La figura IV.28. contiene las respuestas que dieron los presidentes.

FIGURA IV.28. EVALUACIÓN DE LOS COLEGIOS DE ABOGADOS



Entre los resultados contenidos en la figura tienen particular interés aquéllos que consideran que los Colegios de Abogados no juegan ningún papel en relación con el Poder Judicial y los que estiman que hacen un muy mal papel. En otras palabras, aunque el calificativo de “bueno” es el que obtuvo mayor número de adhesiones, se trata de una mayoría relativa, ya que sólo obtuvo un 35%. A propósito de estas respuestas, muchos entrevistados dijeron que las Barras y Colegios de Abogados son asociaciones poco representativas con claros fines políticos que florecen en época electoral, pero que no tienen ningún papel realmente relacionado con las actividades jurisdiccionales o con el derecho de la entidad.

En algunas entidades se tiene una muy buena imagen de las Barras e incluso hay proyectos de colaboración entre éstas y el Poder Judicial. Ejemplo de ello es el proyecto de coedición de un Código en Baja California Sur. En estos casos los juzgadores también comentaron sobre la presencia de los Colegios de Abogados en las discusiones de proyectos de ley.

El problema de la profesión no es un fenómeno aislado ni independiente. Se encuentra vinculado con muchos otros factores; especialmente, con la formación de los propios integrantes del gremio, es decir con los centros donde los abogados son formados. De ahí que el siguiente subapartado trata sobre las escuelas de derecho, por ser los lugares donde se forma tanto a los abogados como a los funcionarios judiciales.

## 2. Las escuelas

El papel de las escuelas de derecho es evidente en la formación de los abogados y del personal que ingresa a los Poderes Judiciales. De ahí el interés por conocer la percepción de los miembros de las judicaturas por la forma en que estas instituciones preparan a los futuros abogados. Al efecto, se preguntó a los funcionarios judiciales cómo consideraban la calidad de la formación profesional en

las escuelas de derecho de su entidad. Los resultados aparecen en la figura IV.29., IV.29.a. y IV.29.b.

FIGURA IV.29. EVALUACIÓN DE LOS PRESIDENTES A LA FORMACIÓN PROFESIONAL

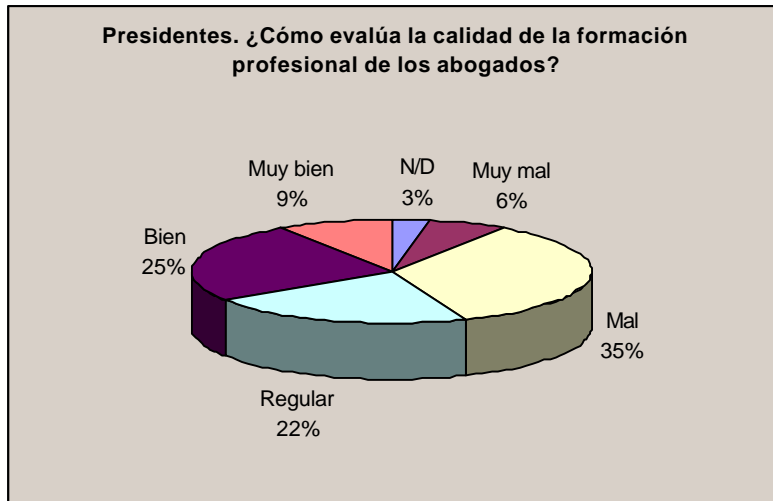


FIGURA IV.29.a. EVALUACIÓN DE LOS MAGISTRADOS A LA FORMACIÓN PROFESIONAL

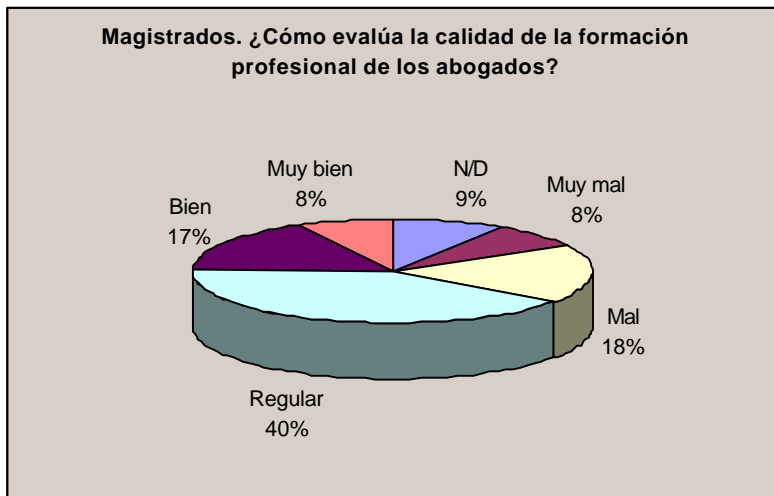
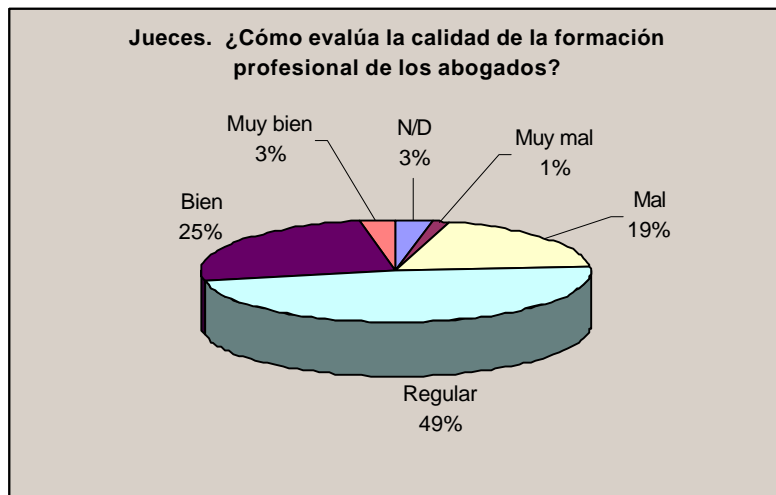


FIGURA IV.29.b. EVALUACIÓN DE LOS JUECES A LA FORMACIÓN PROFESIONAL



Como puede desprenderse, los presidentes de los Poderes Judiciales fueron bastante críticos respecto a las escuelas de derecho, mientras que los magistrados y jueces fueron menos, y mostraron cifras muy similares. No obstante, y tomando en cuenta las reservas naturales para criticar a otras instituciones, los resultados aquí mostrados resultan muy preocupantes respecto a las fuentes de educación básica para formar tanto a abogados como a funcionarios judiciales. De la misma manera, es fácil advertir las ventajas que traería el que los propios centros de enseñanza logaran establecer opciones o especialidades distintas para aquéllos que van a dedicarse al litigio de aquéllos que optan por la formación judicial e incluso otras opciones, como son el servicio público o la investigación.

Los funcionarios entrevistados formularon diversos comentarios adicionales sobre la calidad de la formación profesional de los abogados. En primer lugar, muchos hicieron una distinción entre las escuelas en función de la entidad a la que pertenecen. Un tema mencionado con frecuencia fue el del creciente número de instituciones educativas particulares que ofrecen la licenciatura en derecho. El comentario generalizado es que el nivel académico de muchas ellas deja mucho que desear. Conforme se afirmó al inicio de este tema, la proliferación de escuelas de derecho acarrea, de manera hasta cierto punto lógica, la caída en sus controles de calidad. Sobre este particular, hay especial preocupación en los Poderes Judiciales.

Sin embargo, no puede dejar de destacarse que se mencionaron instituciones educativas que cuentan con una larga tradición en la formación de abogados en las entidades.

Por lo que respecta a la vinculación de los Poderes Judiciales con las universidades, existen diversos escenarios. Hay Poderes Judiciales que se encuentran muy ligados a las universidades. En estos casos, es común que los jueces y magistrados impartan cursos. Otro tipo de vinculación de los estudiantes con el Poder Judicial se presenta a través de la prestación del servicio social. Mediante este mecanismo, muchos estudiantes dan sus primeros pasos en lo que eventualmente será su carrera en el Poder Judicial.

Pero, por otro lado, hay entidades donde existe un claro distanciamiento. Éste puede ir desde la indiferencia hasta la enemistad entre los miembros de ambas instituciones. Desde luego, éste es un panorama que no ofrece ventaja alguna para nadie.

### 3. Medios de comunicación

La relación de los Poderes Judiciales con los medios de comunicación constituye un mecanismo trascendental para fijar las bases del contacto del Poder Judicial con la sociedad. El interés del estudio de esta relación tiene que ver principalmente con la forma en que la sociedad recibe información sobre las actividades del Poder Judicial. Siendo los medios de comunicación los principales transmisores de información en la sociedad, interesa saber cómo son vistos desde el interior de los Poderes Judiciales. Al efecto, se preguntó a los juzgadores si consideraban que los medios de comunicación tienen interés por las actividades del Poder Judicial.

FIGURA IV.30. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE INTERÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

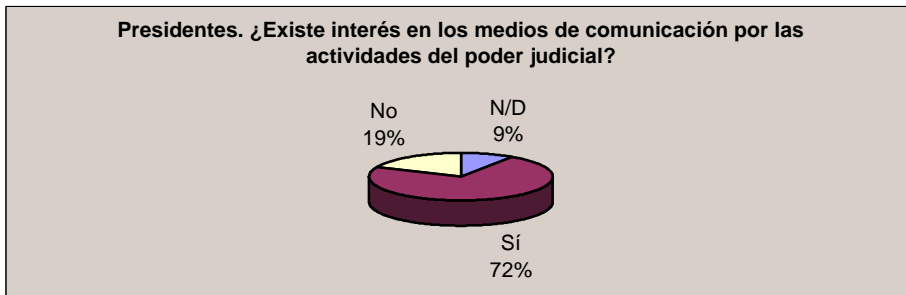


FIGURA IV.30.a. PERCEPCIÓN DE LOS JUZGADORES CIVILES SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

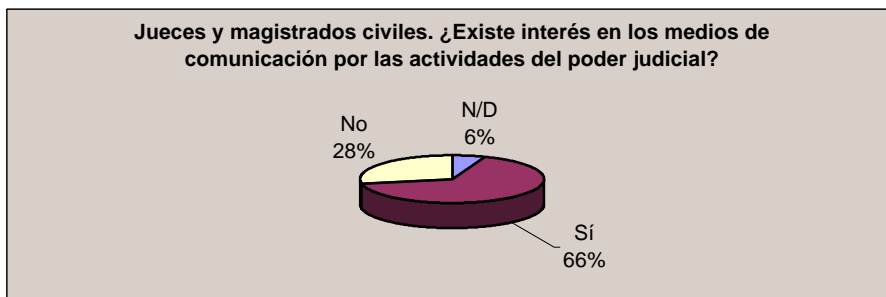
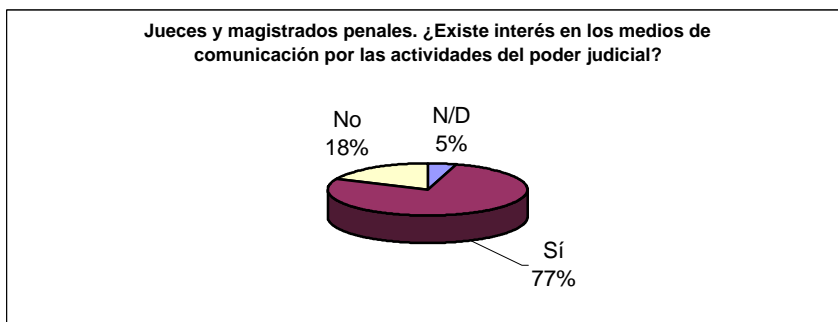


FIGURA IV.30.b. PERCEPCIÓN DE LOS JUZGADORES PENALES SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



En esta ocasión se optó por agrupar a los funcionarios judiciales por materia, debido a que se considera importante separar la percepción que se tiene de la relación con los medios de comunicación en materia penal, por el tipo de casos que ahí se desahogan, de la existente en materia civil. Los resultados muestran que la hipótesis es correcta, aun cuando, en la opinión de los juzgadores, la diferencia no es muy grande. La mayoría de presidentes y juzgadores creen que hay un renovado interés de los medios de comunicación por las actividades de los Poderes Judiciales. Estas opiniones de quienes viven las presiones y demandas de los medios de comunicación son importantes para el análisis de la transformación de las instituciones jurisdiccionales.<sup>13</sup>

Asimismo, las explicaciones que dieron los funcionarios judiciales al proporcionar sus respuestas permiten profundizar más en el conocimiento de la relación con los medios. De ellas obtuvimos diversas opiniones. Posiblemente la más recurrente fue que el interés de la prensa se centra principalmente en la nota roja. Pero esto no quiere decir que ocurra en todos los Poderes Judiciales. Hay entidades donde la prensa es particularmente crítica con el Poder Judicial; en palabras de un funcionario: “te crucifican”. No obstante, ese mismo funcionario añadió que esa situación no es tan mala, puesto que reconoce una labor de vigilancia de los medios, control esencial en un régimen democrático, a pesar de los excesos que puedan darse. Otro juzgador, preocupado por el escrutinio de los medios, indicó que, ante el acoso, la transparencia es la mejor solución.

A propósito de la actividad crítica de la prensa, se escucharon comentarios sobre excesos cometidos por los medios. El más frecuente es el llamado litigio de prensa, que consiste en que un litigante busca presionar al Poder Judicial para obtener una decisión favorable, mediante la publicación de comentarios sobre el juicio. En México, en fechas recientes se han producido varios de estos procesos, donde periódicos o compañías de televisión toman parte decidida en procesos jurisdiccionales, situación que afecta muy negativamente al desarrollo del proceso en cuestión; pero, especialmente, las percepciones de la sociedad sobre el trabajo de las instituciones jurisdiccionales.

También hay Poderes Judiciales que han iniciado campañas mucho más activas para relacionarse con los medios. Se han abierto oficinas de prensa y comunicación social en distintos Poderes Judiciales. La labor de éstas va desde coordinar presentaciones en radio y televisión, hasta la difusión de resoluciones tomadas por el Poder Judicial. Un entrevistado comentó que en algunos casos se han publicado sentencias, con lo cual las críticas en contra de la resolución se reducen. Asimismo, se dan a conocer boletines de prensa.

En general, es posible apreciar que las relaciones entre los medios y los Poderes Judiciales se encuentran en una etapa de crecimiento. Cada una de las partes empieza a descubrir la importancia de la otra, y a tomar medidas para entender las funciones de cada una y trabajar mejor.

Finalmente, otro funcionario reflexionaba sobre la forma en que los medios tratan las noticias provenientes del Poder Judicial. En su opinión, existe un profundo desconocimiento de la materia y esto genera abundantes confusiones.

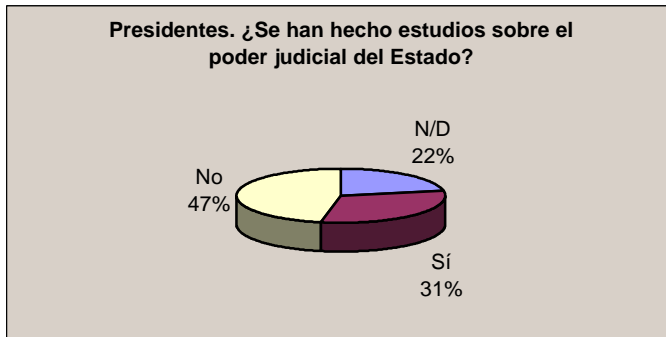
#### 4. *Los jueces vistos por sí mismos*

A propósito del examen de las cuestiones relativas a los Poderes Judiciales, surge el interés por conocer si los propios Poderes Judiciales han iniciado trabajos y estudios destinados a revisar la forma en que desempeñan sus tareas. La figura IV.31. presenta estos resultados.

---

<sup>13</sup> La presencia de los Poderes Judiciales en los medios de comunicación es una expresión importante del fenómeno llamado “judicialización de la política”, que se desarrolla en todo el mundo como una consecuencia de la evolución de los Estados democráticos. A ese respecto, *vid.* Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, trad. de Miguel Ángel Ruiz de Azúa, México, Taurus, 1999. Sobre el claro ejemplo de México, *vid.* Concha Cantú, Hugo A., “Una aproximación a la administración de justicia en México”, *cit.*, nota 10.

FIGURA IV.31. OPINIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTUDIOS SOBRE EL PODER JUDICIAL



Como puede verse, solamente el 31% de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia del país dijo saber de estudios sobre sus Poderes Judiciales. Cuando se solicitó mayor información sobre los trabajos existentes, muchos se refirieron a trabajos de carácter histórico sobre el Poder Judicial del estado. Otros mencionaron estudios realizados por el Instituto Tecnológico de Monterrey, pero no fue posible obtener ningún ejemplar de los mismos. También se mencionó el trabajo que realizaron el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el despacho Gaxiola para la asociación que agrupa a las organizaciones patronales en México (COPARMEX). En dos entidades se mostraron libros sobre la historia de dichas instituciones.

Tres presidentes se refirieron a trabajos destinados a elaborar un diagnóstico sobre la situación actual del Poder Judicial de su entidad. En un caso, el trabajo se realizó hace más de seis años. En otro, el diagnóstico se hizo con la llegada del nuevo presidente. Sin embargo, en ninguno de éstos se mostró el trabajo físicamente. En el último caso, finalmente se admitió que el trabajo no pudo llegar a ser terminado.

Adicionalmente, sabemos del trabajo de un juez penal, en el que se ocupa del estudio del Poder Judicial en general y, en particular, el de su entidad. Parece ser que dicho estudio será presentado próximamente como tesis de maestría, pero en un esfuerzo individual que probablemente será difícil de recuperar en un futuro.

La escasez de estudios en el área, promovidos o desarrollados por la propia institución, es muy significativa de la ausencia de necesidad que existía en México para conocer estas instituciones.

## 5. Corrupción

La corrupción en los Poderes Judiciales, en general, a pesar de su importancia, fue un tema poco abordado por los entrevistados. En este sentido, es importante destacar que no se incluyó ninguna pregunta expresa sobre este tema, por considerar que se requería un tratamiento especial de tal envergadura que rebasaba los objetivos de este diagnóstico y que incluso podría poner en peligro la relación con algunos entrevistados. Siendo un tema muy socorrido por mucha gente y abogados que han tenido contacto con los tribunales, se consideró innecesario entrar de manera incompleta o, aun peor, de manera superficial a tan delicado tema.<sup>14</sup>

Un tema relacionado con la corrupción que sí fue mencionado varias veces tiene que ver con el tráfico de influencias. La mayor parte de quienes lo mencionaron se refirieron al mismo en el sentido que eso nunca había ocurrido en su sala o juzgado y que no tolerarían que sucediera. En otros

<sup>14</sup> Era claro que, ante preguntas directas, la respuesta de los entrevistados sería negativa, por lo que se requería elaborar preguntas indirectas, lo que volvía el tema una carga excesiva para desarrollarse.



casos, se mencionó el problema que representa para los jueces y magistrados que los abogados soliciten dinero a sus clientes en concepto de pagos a funcionarios judiciales.

El caso de la entrega de propinas al personal de los Poderes Judiciales también fue abordado por algunos funcionarios. En una ocasión, un magistrado comentó que el personal de los juzgados no suele ver con buenos ojos su transferencia a las salas, porque ello implica que dejarán de recibir propina. Cuando se entrevistó a los jueces, absolutamente ninguno reconoció que esa práctica tuviera lugar en su juzgado.

Los problemas con los actuarios fueron mencionados de manera colateral. En estos casos, los funcionarios hablaron de las ventajas y desventajas de la forma en que los actuarios reciben el turno de los asuntos. La discusión en esta materia tiene que ver con la conveniencia de establecer oficinas centrales de notificadores y actuarios. Las opiniones al respecto son encontradas. Existen Poderes Judiciales que están muy satisfechos con el funcionamiento de estas oficinas; otros que tienen programada su apertura próxima, y otros que parecen estar más satisfechos con la adscripción de los actuarios a los juzgados.

En las entidades donde se habló de problemas de corrupción, los funcionarios comentaron sobre la existencia de campañas intensas para modificar las costumbres del personal de los Poderes Judiciales. Dos funcionarios hicieron comentarios sobre la reacción inicial de los abogados, que se opusieron a estos procesos. Sin embargo, al percibir los cambios, la actitud se modificó. Asimismo, relataron que algunos juzgadores debieron renunciar y otros incluso fueron procesados.

Un tema que quedó claro fue que la corrupción también es una materia que debe ser analizada, desglosando todos aquellos espacios o áreas donde se corrobore su existencia. De lo explicado por algunos magistrados, los controles que se han establecido en la mayoría de los Poderes Judiciales contribuyen de manera importante a evitar las prácticas corruptas más obvias, o incluso a sancionar cuando éstas se llevan a cabo. Sin embargo, la forma en que funcionan estas instituciones apuntan a que hay múltiples espacios donde la corrupción puede y seguramente se genera, sin que exista ni siquiera forma de saberlo. Un ejemplo que fue presentado en este sentido tiene que ver con la importante labor que llevan a cabo los secretarios proyectistas y las múltiples ocasiones en que éstos puede ser abordados por los litigantes sin que haya forma de controlarlo o al menos de saberlo.

Una vez más, el estudio nos lleva a la conclusión de que se trata de otro tema de gran importancia para análisis específicos posteriores.

V. Operatividad interna .....	225
A. Instalaciones y equipamiento.....	225
1. Instalaciones del Poder Judicial .....	226
2. Equipamiento .....	243
B. El personal y las labores cotidianas.....	246
1. La carrera judicial.....	248
2. Personal administrativo.....	278
3. Tradiciones y cambio en la forma de trabajar .....	282
C. La administración del Poder Judicial.....	288
1. Independencia administrativa y transparencia .....	288
2. Administración de justicia y administración de recursos.....	288
D. El procesamiento y uso de información .....	290
1. La estadística típica .....	291
2. Procesos estadísticos de control .....	291

## V. OPERATIVIDAD INTERNA

Esta sección examina la forma en que los Poderes Judiciales crean y organizan una serie de condiciones necesarias para cumplir con la función jurisdiccional descrita en el capítulo precedente. Es decir, todas aquellas cuestiones que tienen que ser resueltas para que los Poderes Judiciales puedan llevar a cabo sus funciones jurisdiccionales, tales como contar con infraestructura adecuada, con el personal apto y capacitado, con los sistemas de organización adecuados. En suma, este apartado trata de presentar una descripción de las condiciones físicas, materiales y humanas en las que tiene lugar la administración de justicia, así como de los mecanismos destinados a garantizar que dichas condiciones existan. El análisis incluye consideraciones respecto de las relaciones laborales entre los Poderes Judiciales y su personal. De alguna manera es lo que equivale a la administración, propiamente dicha, de la administración de justicia.

La primera parte se ocupa de la infraestructura, las instalaciones de las unidades jurisdiccionales y el equipo con que cuentan. Se introduce una descripción general sobre las condiciones físicas existentes en los Tribunales, en la que se proporciona información sobre diversos aspectos de los recintos que albergan a los Poderes Judiciales. Adicionalmente se presenta información sobre las características del equipo y mobiliario existente en las unidades jurisdiccionales.

Posteriormente, el trabajo analiza el personal que labora en los Poderes Judiciales. Al efecto, se hacen algunas consideraciones sobre las formas de selección y nombramiento, que incluye todo lo que implica la llamada carrera judicial, así como la forma en que los Poderes Judiciales captan nuevos empleados y los mantienen dentro de la institución. Asimismo, se introducen breves consideraciones sobre el personal administrativo que labora en los Tribunales. Por otro lado, se analiza la forma en la que trabajan los empleados del Poder Judicial. En ese sentido, interesa cómo se organizan para el cumplimiento de sus labores cotidianas y si la organización afecta el desempeño de la función jurisdiccional.

La tercera parte se ocupa de la forma en que los recursos materiales de las instituciones judiciales son administrados y proporcionados a los jueces. El interés radica en describir las relaciones de los jueces con la administración y qué tipo de responsabilidades adquieren con motivo de dicha relación. Asimismo, se trata de encontrar la forma en que se controla el ejercicio del gasto y, en general, el consumo de recursos y materiales.

Finalmente, el último apartado se ocupa de la información que producen los Tribunales en el desenvolvimiento de sus tareas, así como los resultados obtenidos con motivo del empleo de equipo de cómputo. Se trata de dos herramientas que pueden resultar muy útiles para mejorar el desempeño de los tribunales, pero que también pueden servir para hacer más transparente la función jurisdiccional.

### A. INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTO

Tal y como fue explicado en la sección metodológica (capítulo II), el análisis correspondiente a la observación y evaluación de gran parte de la infraestructura, como el que a continuación se presenta, fue obtenido mediante el llenado de una lista de observaciones durante los análisis de campo

(*vid.* sección II.C.1.c.). Esta lista es un instrumento que intenta obtener información que permita describir con claridad y criterios objetivos las condiciones en las que se encuentran las instalaciones y el equipamiento de las instituciones que se ocupan de la administración de justicia. Las listas incluyen referencias a la ubicación de los edificios, su apariencia interior y exterior, así como sus facilidades de acceso tanto físico, como de divulgación informativa. Asimismo, se incluye información respecto a la forma en que cada unidad jurisdiccional se encuentra diseñada, el espacio existente y las características del equipo y mobiliario.

Las observaciones se dividieron en seis partes. La primera se ocupa de las condiciones generales del edificio sede del Poder Judicial. La segunda es muy breve; incluye observaciones muy puntuales sobre la oficina del presidente del Tribunal. La tercera y la cuarta reúnen información sobre las salas, civil y penal, y la quinta y la sexta, sobre los juzgados civil y penal, respectivamente (es importante recordar que se analizó una sala y un juzgado de cada materia por visita). La información que se analiza en este apartado se obtuvo durante las visitas que se hicieron a los entrevistados en sus unidades jurisdiccionales respectivas.

### 1. *Instalaciones del Poder Judicial*

Los edificios que albergan a los Poderes Judiciales deben reunir diversas especificaciones que, en general, proporcionen tanto a los ciudadanos como a los juzgadores un espacio adecuado para el desarrollo del proceso de administración de justicia. En ese sentido, las instalaciones deben presentar un aspecto digno, que permita dar una buena imagen del Poder Judicial y que lo distinga de los otros Poderes del estado. Además, deben ser capaces de permitir que quienes laboran en el Poder Judicial puedan desempeñar sus labores con comodidad y eficiencia, lo que implica, entre otras cosas, que se cuente con una serie de espacios aptos según cada necesidad dentro de cada unidad jurisdiccional. A este respecto, cabe señalar que en algunos países se ha desarrollado en fechas recientes una disciplina denominada arquitectura judicial, que se encarga del diseño y desarrollo de los espacios idóneos para estas instituciones, de conformidad con el presupuesto existente en cada caso.<sup>1</sup>

El análisis que se presenta en los siguientes subapartados incluye información sobre los edificios de los Poderes Judiciales, en general, y sobre las instalaciones de la presidencia, las salas y los juzgados, en particular.

#### a. *Los edificios sede del Poder Judicial*

El edificio que alberga la sede del Poder Judicial es generalmente aquél donde se encuentra instalado el Tribunal Superior de Justicia del estado. Aunque acostumbrados a verlo como algo lógico por su extendido uso, es importante destacar que, desde el aspecto físico, se da una coincidencia entre los órganos de gobierno y el espacio más importante y simbólico de la institución. En muchas ocasiones, ocurre que, en la propia sede del Poder Judicial, se encuentran las oficinas administrativas, así como la mayor parte de las unidades jurisdiccionales que pertenecen al partido judicial de la capital del estado. De esta manera, las sedes de los Poderes Judiciales no son solamente un edificio, sino un conjunto de edificios. Por ello, ya en algunas entidades se ha recurrido a utilizar nuevas denominaciones para el conjunto de edificios o instalaciones jurisdiccionales tales como Centro o Palacio de Justicia, etcétera. La única excepción es el caso de los juzgados penales que, como se

---

<sup>1</sup> En los Estados Unidos ya existen algunas publicaciones sobre la materia publicada por el *Federal Judicial Center*, así como por el propio *National Center for State Courts*, copatrocinador de este estudio.

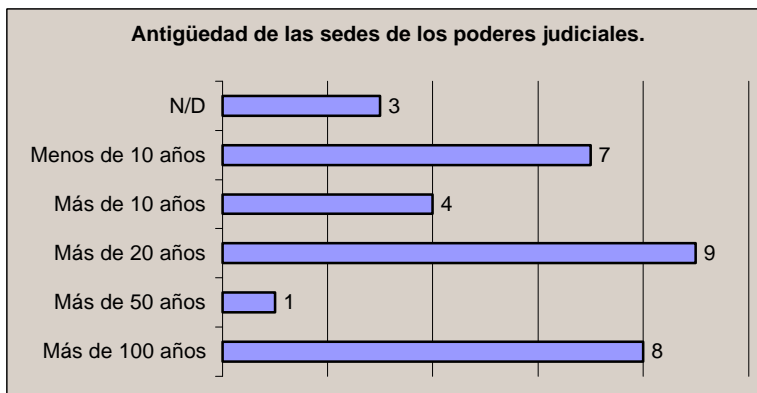
verá, en casi todas las entidades se ubican junto a los centros estatales de readaptación social por razones de funcionalidad operativa y seguridad, ya que en muchos de los procesos que desahogan intervienen personas que se encuentran recluidas.

El primer aspecto que se observó en relación con los edificios sede fueron sus características generales. En ese sentido, se incluyó información sobre su antigüedad, su ubicación, la apariencia exterior, la apariencia interior, la limpieza y los accesos del Tribunal. El conjunto de estas observaciones intenta reconstruir la imagen que se tiene al acudir a estos edificios con el propósito de iniciar o intervenir en algún proceso.

Por lo que respecta a su ubicación, es todavía frecuente encontrarlos en el centro de las ciudades, ocupando edificios muy antiguos, siguiendo una tradición histórica colonial y de los primeros años tras la Independencia, que ubicaba a los poderes públicos en las plazas centrales de las ciudades. No obstante, son cada vez más los Poderes Judiciales que han optado por mudarse a zonas alejadas del centro en búsqueda de instalaciones más amplias y funcionales.

En cuanto a la antigüedad de los edificios sede de los Poderes Judiciales, la figura V.1 presenta información al respecto.

FIGURA V.1. ANTIGÜEDAD DE LA SEDE DE LOS PODERES JUDICIALES



Como puede observarse, una cuarta parte de los Poderes Judiciales permanecen en edificios que tienen más de cien años. No obstante, esto no necesariamente indica que los edificios no resulten apropiados. En algunos casos, puede observarse que los procesos de acondicionamiento del inmueble han sido exitosos y, además, se ha conservado la belleza de los edificios. Un problema particularmente grave para el uso de este tipo de edificios es la falta de espacio para estacionamiento. Esta situación genera muchas complicaciones no sólo al público que acude a los tribunales, sino al propio personal del Poder Judicial. Otra cuestión que suele generar dificultades es que estos inmuebles resultan muy reducidos para las necesidades de los Poderes Judiciales. En estos casos, se ha optado por adquirir edificios contiguos o cercanos, aunque esto suele tener consecuencias negativas en el desarrollo de las actividades de los Poderes Judiciales; particularmente, en el caso de aquellas de carácter administrativo.

De acuerdo con los comentarios que hicieron los oficiales mayores que se entrevistaron (o funcionarios administrativos que tienen entre sus competencias la adquisición y mantenimiento de las instalaciones), los edificios que tienen entre veinte y cincuenta años de antigüedad son los que presentan más problemas. Cinco de estos edificios fueron señalados como recintos con espacios insuficientes y en ocasiones con instalaciones defectuosas. De los edificios con más de cien años sola-

mente uno fue señalado como problemático, aunque en otro caso se nos informó de que estaba construyéndose un nuevo Palacio de Justicia. Entre los inmuebles con una antigüedad que se ubica entre los diez y los veinte años, solamente uno fue señalado como inapropiado. Ese mismo comentario se recibió a propósito del edificio que tiene entre cincuenta y cien años. En tres casos nos informaron de que los edificios estaban en proceso de remodelación.

Las observaciones que se hicieron sobre la ubicación de los edificios sede de los Poderes Judiciales también tomaron en cuenta la zona donde se encuentran, los edificios que están junto a ellos, así como la facilidad con la que el público puede llegar.

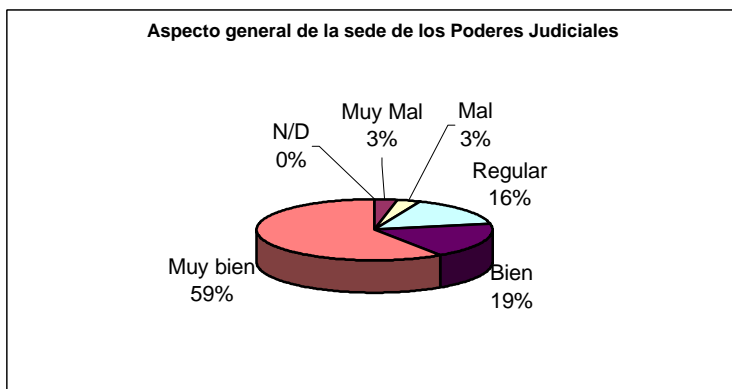
Las observaciones sobre la apariencia exterior tienen que ver con el estado de conservación de los edificios. Cuestiones como las condiciones de la pintura, la presencia de vidrios rotos, el estado de puertas y ventanas y, en general, la imagen del edificio fueron tomadas en cuenta.

En cuanto a la apariencia interior, las observaciones incluyen información sobre el estado del mobiliario en el interior del edificio y, en general, el mantenimiento de paredes, puertas y pisos. Asimismo, se consideró la amplitud de los espacios existentes. La limpieza de las instalaciones fue observada de manera general y se hizo especial énfasis en las condiciones de los baños.

Los accesos a los edificios y a cada una de sus secciones fueron parte de las observaciones que se hicieron. El objetivo fue determinar qué tan fácil es para los ciudadanos y el personal del Poder Judicial ingresar a los edificios y desplazarse dentro de ellos a distintas áreas, de conformidad con sus necesidades operativas. En estos casos se prestó atención a las filas en la entrada de los edificios o en la de los elevadores. En otros casos, se recorrieron los pasillos y escaleras, atendiendo a la forma en que la gente se desplazaba de un lugar a otro dentro del edificio.

Después de revisar estos aspectos, los investigadores llenaron sus listas de observaciones asignando un valor positivo o negativo a cada una de las cinco categorías descritas. La suma de los valores positivos produjo el resultado. Éste podía ser: 5: muy bien; 4: bien; 3: regular; 2: mal, y 1: muy mal. La figura V.2. muestra estos resultados de manera global.

FIGURA V.2. ASPECTO GENERAL DE LA SEDE DE LOS PODERES JUDICIALES



El aspecto que registró el número más alto de señales negativas fue la apariencia interior de los tribunales. El mantenimiento interior de los edificios no fue el único aspecto que se tomó en consideración. La distribución del espacio en el interior de los edificios también fue observada. También se puso atención a problemas en la distribución interna de las oficinas, a la existencia de pasillos angostos y oscuros, así como las condiciones del mobiliario.

En cuanto al mantenimiento interior, se encontró que el estado de conservación de pisos y paredes en muchos casos era muy malo. Asimismo, se vio que la pintura se encontraba en mal estado. Llegó a encontrarse serios problemas de limpieza en cuatro Poderes Judiciales. Éste es un aspecto que debe preocupar no sólo a los administradores, sino al personal en general de los Poderes Judiciales. Se trata de una cuestión muy grave. La presencia de polvo y basura en el interior de los Poderes Judiciales es una situación que incide directamente en la imagen del Poder Judicial, afectándola gravemente. No parece haber ninguna justificación; por el contrario, la existencia de estas condiciones puede ser un claro síntoma del descuido y la indolencia del personal que ahí labora, así como de la desatención de los propios órganos de gobierno de la institución. Resulta fantástico pensar que la sociedad mirará a un poder público como una institución útil y confiable, si lo que tiene a la vista son sucios espacios que reflejan descuido y marginalidad.

Los problemas relacionados con la distribución de los espacios dentro de los edificios y en el interior de las oficinas indican que el edificio sede está en proceso de ser desbordado, aunque también existen numerosos casos en los que se percibe un diseño deficiente del edificio. Se encontraron áreas que, sin haber sido diseñadas para ser empleadas como oficinas, fueron habilitadas para ello, con resultados desiguales. De esta manera, hay pasillos, vestíbulos y espacios debajo de las escaleras (o hasta cocinetas y baños) habilitados como oficinas o como extensiones del archivo. El panorama general es que en los Tribunales existen problemas de espacio. Algunos se encuentran fuera de control y otros están a punto de estarlo.

Por lo que toca al acceso físico, cuatro Tribunales presentan problemas. En estos casos se observaron largas filas para ingresar al edificio del Tribunal o para acceder al elevador. Asimismo, se percibió mucho tráfico en escaleras angostas. Estas situaciones no sólo presentan graves riesgos de seguridad en caso de algún siniestro, sino que transforman los espacios de trabajo en espacios ruidosos y poco funcionales.

En algunos casos, también se advirtió la presencia de detectores de metales. En un caso, el equipo instalado era notoriamente insuficiente, con lo cual se formaban largas filas en la entrada del edificio. En otro, los detectores parecen funcionar de forma adecuada, pero el personal de seguridad que se encarga de hacer las revisiones no le presta ninguna atención ni detiene a nadie para llevar a cabo inspecciones.

A propósito de la seguridad existente en los recintos de los Poderes Judiciales, conviene mencionar que es un tema al que se le presta muy poca atención. Por lo general, ésta se limita a la presencia de uno o dos guardias de seguridad en la entrada de los edificios que cumplen más con un papel de portero o informante que de auténtico guardia. Cuando se preguntó a algunos entrevistados sobre la seguridad dentro de los edificios, las respuestas señalaban la existencia de los guardias en las puertas. A nadie le preocupó la posibilidad de que surgieran problemas de seguridad o desórdenes en el interior de los juzgados. Conforme las instituciones jurisdiccionales continúen su proceso de cambio en instituciones que cumplan con su rol de protectores de la legalidad, es de esperar que este tema, ahora en el olvido, se convierta en una prioridad organizativa.

El hecho de que el 59% de los Tribunales del país tengan un “muy buen” aspecto general también debe ser explicado. Muchos tribunales cuentan con edificios nuevos, aunque varios de éstos ya se encuentran muy cercanos al límite de su capacidad, lo que demuestra o bien ineptitud por parte de quienes contrataron y de quienes desarrollaron las obras, en el mejor de los casos, o bien espacios donde tuvieron lugar prácticas de malversación de fondos públicos. Son claros los problemas debidos a la falta de planeación, así como a un diseño deficiente.

No obstante, también hay que mencionar que existen casos donde la planeación y el diseño de los espacios causan una buena impresión. Por mencionar un ejemplo, el edificio sede del Poder Judicial en la ciudad de Torreón fue construido con base en un proyecto en el que se toman en cuenta futuras ampliaciones. En el caso de la sede del Poder Judicial en Chiapas, también se ha hecho un

diseño que permite la construcción de edificios adicionales. Sin duda estos son testimonios de una buena planeación y de un buen uso de los recursos.

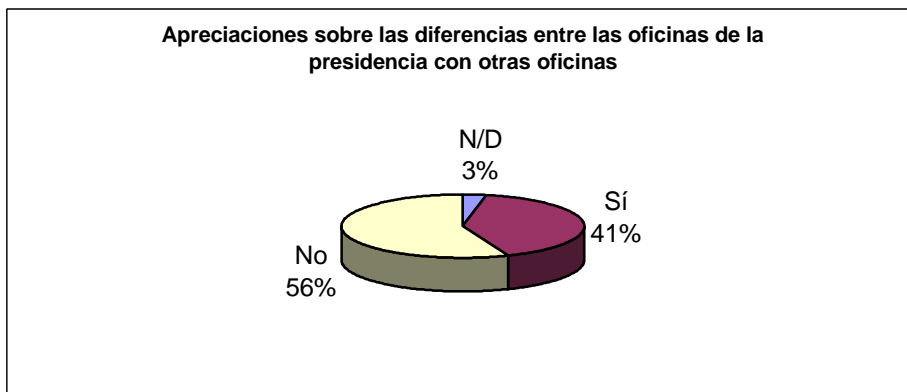
Antes de concluir este apartado, conviene mencionar un problema que se presenta en algunas entidades. Se trata de la presencia en la sede de los Poderes Judiciales de oficinas que pertenecen al Poder Ejecutivo. Esta situación no sólo genera problemas de espacio, sino que afecta la imagen del Poder Judicial; particularmente, en los casos en los que pretende fortalecerse el Poder Judicial y fijar con claridad su integración y funciones y, especialmente, la idea de su independencia. Aunque la verdadera independencia de las instituciones jurisdiccionales no tendría por qué verse comprometida con compartir espacios físicos y no procesos de toma de decisiones, no darle un lugar especial a los juzgados y a las salas compromete su imagen ante la sociedad que poco sabe de organigramas y separaciones funcionales. De la misma manera, en algunos casos, los Tribunales Superiores de Justicia comparten sedes físicas con las Procuradurías de Justicia, por considerar que son áreas afines en sus funciones, situación que daña ostensiblemente la imagen de los juzgadores, ya que en México suele haber una vieja confusión entre las instituciones jurisdiccionales y las instituciones de procuración de justicia. Ver a los agentes del Ministerio Público, así como a los policías ministeriales o mal llamados judiciales caminar por los mismos pasillos que los funcionarios de los juzgados no sólo contribuye a consolidar esta confusión, sino que sitúa las unidades jurisdiccionales como oficinas adicionales de todo un entramado burocrático poco atractivo y poco confiable.

### b. *Presidencia*

El presidente del Tribunal Superior de Justicia es, desde todos los aspectos, excluyendo el jurisdiccional, la cabeza del Poder Judicial. Es el encargado de la conducción del Poder Judicial y en cierta medida el líder de esta institución. En ese sentido, el presidente suele ser visto como una autoridad superior, que se sitúa en espacios diferentes al resto de los órganos y oficinas.

A continuación, se presentan algunas consideraciones sobre las oficinas de los presidentes de los Tribunales. En primer lugar, interesa conocer las diferencias que existen entre éstas y las de los demás funcionarios judiciales. La figura V.3. muestra los resultados de las observaciones recabadas. Es importante recordar que se trata de las apreciaciones del equipo de investigación que llevó a cabo la visitas a los Poderes Judiciales y no de las opiniones o percepciones de los funcionarios judiciales, como se presenta en otras partes del trabajo.

FIGURA V.3. DIFERENCIAS DE LAS OFICINAS DE LA PRESIDENCIA



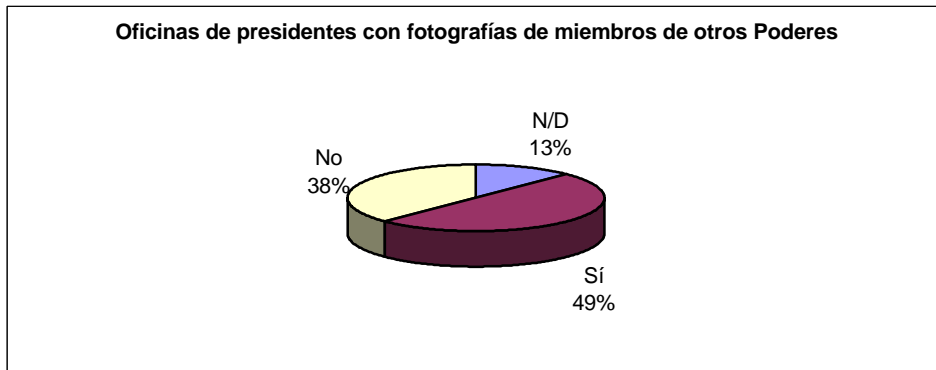


De acuerdo con la figura, el 56% de las oficinas de los presidentes no tienen diferencias notables con las del resto de los funcionarios jurisdiccionales. En algunos casos, las oficinas son muy austeras y cuentan únicamente con lo mínimo suficiente para el desempeño de las labores cotidianas.

Los casos en los que las oficinas del presidente son notoriamente mejores que las de los demás funcionarios judiciales son considerables. Hay oficinas muy lujosas y con abundante personal. Llegan a presentarse casos en que las oficinas de los presidentes no sólo se encuentran en lugares distintos, sino que a veces en los pisos superiores del edificio, lo que proyecta una clara imagen del posicionamiento del órgano en toda la estructura de la institución.

Por otra parte, el equipo de campo observó si en las oficinas del presidente del Tribunal había una fotografía del gobernador del estado, del presidente de la República o de los miembros del Poder Legislativo, como otra manifestación de la percepción que existe por parte de los representantes del Poder Judicial de su relación con los otros poderes públicos y su supuesta independencia. Los resultados son los siguientes:

FIGURA V.4. FOTOGRAFÍAS DE OTROS PODERES EN LAS PRESIDENCIAS



El 49% de los presidentes tiene por lo menos un retrato de algún representante de otro poder; generalmente, el gobernador. Es importante aclarar que la observación se refiere a la presencia de fotografías oficiales y no a la de imágenes captadas en algún evento en las que aparece el propio presidente del Tribunal junto con el representante del otro Poder. En algunos casos, hay dos fotografías, una del presidente de la República y otra del gobernador del estado. El dato tiene un valor simbólico sobre la cuestión del fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial.

*c. Salas*

Las salas por lo general se encuentran dentro de los edificios sede del Poder Judicial, por lo que las observaciones que se hicieron respecto del exterior de las sedes de los Poderes Judiciales les son aplicables. En consecuencia, este apartado se centra en las observaciones que se hicieron respecto del área del edificio que ocupa la sala que se visitó.

Para evaluar las condiciones generales de trabajo en las salas, se crearon cinco categorías para completar la idea de condiciones aceptables. Estas fueron: iluminación adecuada; ruido aceptable; higiene; espacio individual adecuado, y mobiliario personal adecuado.

La primera se refiere a la existencia de lámparas que generen suficiente iluminación para el desarrollo de las labores cotidianas de la unidad jurisdiccional. Poca luz en un área de trabajo es una razón directa para que las labores sean suspendidas a media tarde.

En el caso del ruido, se trata de determinar si los sonidos existentes son demasiado intensos como para afectar el trabajo diario. Sobre este aspecto, interesa saber si el ruido del exterior puede ser percibido o el volumen de los radios es excesivamente alto, de tal forma que distraigan al personal. En una ocasión, se encontró una televisión encendida en el área de trámite.

En cuanto a la higiene, no sólo se atendió a la limpieza del local, sino que también se observó la presencia de comida en el mismo. En algunas ocasiones, los locales cuentan con espacios especialmente diseñados para ser empleados como comedores o cocinas. Sin embargo, en otros, los empleados suelen consumir alimentos en sus áreas de trabajo y durante el horario de labores.

El espacio individual adecuado es una categoría que trata de determinar si el personal que labora en la unidad jurisdiccional tiene suficiente espacio para realizar cómodamente su trabajo. Finalmente, el mobiliario adecuado examina las sillas y escritorios de la unidad jurisdiccional, con especial interés en el espacio destinado a colocar expedientes y papel de manera ordenada.

Los investigadores asignaron un valor positivo o negativo a cada una de las categorías. La suma de los valores positivos produce el resultado: muy bien: 5; bien: 4; regular: 3; mal: 2; muy mal: 1. Las figuras V.5. y V.6. presentan los resultados:

FIGURA V.5. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN SALAS PENALES

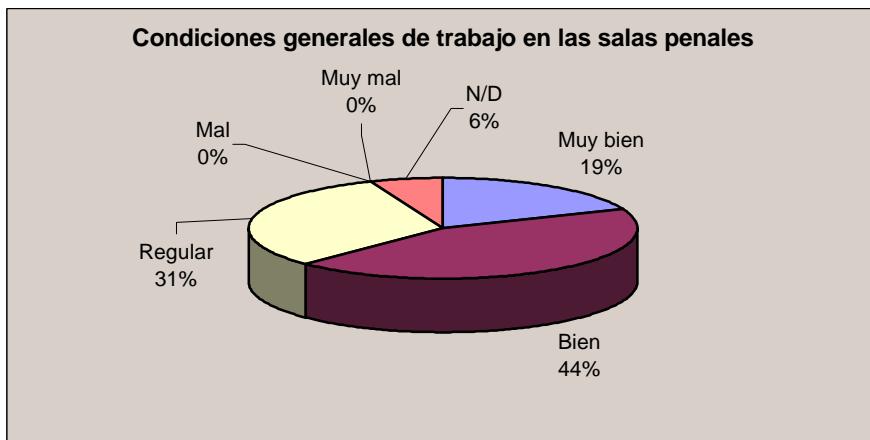
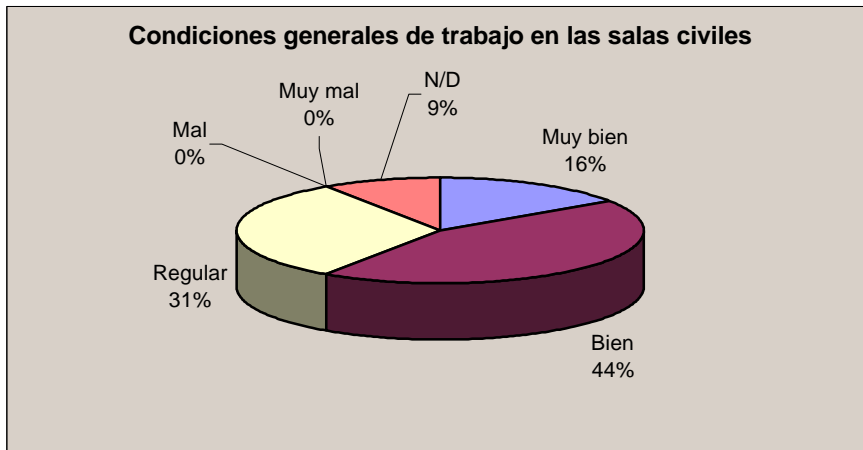


FIGURA V.6. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN SALAS CIVILES



En términos generales, las condiciones de trabajo en las salas civiles y penales que se visitaron son adecuadas para las funciones que ahí se desempeñan. Los problemas más importantes son la falta espacio y la presencia de ruido en el interior de sus instalaciones.

En el caso de la falta de espacio, se encontró que se trata de un problema delicado. De acuerdo con los resultados de este estudio, sin que se asuma un carácter estadístico, dieciocho salas civiles (recordando que esto es de un total de treinta y tres visitadas, es decir, el 54.5%) y diecisiete penales (de un total de treinta y dos, el 53.1%) carecen de espacio suficiente. Hay salas en las que escritorios y archivos ocupan casi todo el espacio disponible, de manera que quienes acuden a estos recintos para consultar un expediente o para hacer alguna otra gestión deben permanecer en el pasillo.

Por lo que respecta al ruido, nueve salas penales (27.2% de las visitadas) y ocho civiles (25% de las visitadas) presentaron problemas. El ruido proviene del exterior o del interior del edificio del Poder Judicial. Cuando proviene del exterior, llama la atención que en algunas salas pueden escucharse hasta las conversaciones de los transeúntes. En los sonidos que se originan en el interior destacan los radios. En alguna ocasión, fue posible escuchar un par de radios encendidos en una misma sala.

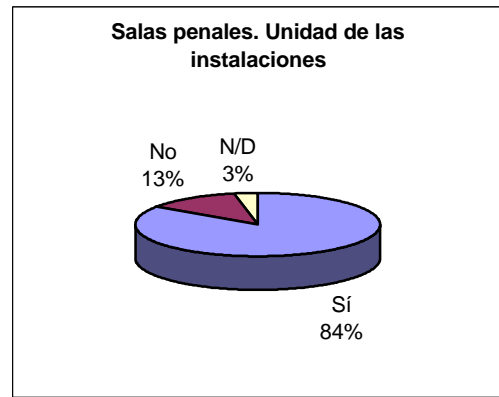
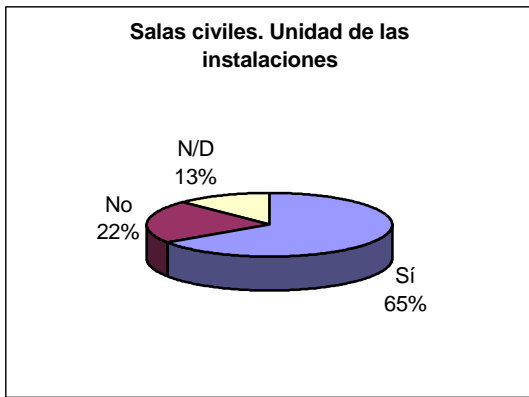
Un aspecto que conviene destacar sobre muchas salas que se visitaron es que éstas se encuentran instaladas en locales diseñados expresamente para albergarlas. En estos casos, se aprecia un ambiente de trabajo apropiado, así como una distribución funcional.

La atención de los investigadores no se limitó a las áreas generales de trabajo. También se hicieron observaciones precisas para determinar si los funcionarios jurisdiccionales y sus secretarios proyectistas tienen privados. Asimismo, se prestó atención a la existencia de áreas destinadas a la atención del público. En este último rubro, se buscaba la separación con la zona de trabajo del personal de la sala, así como espacio para poder revisar los expedientes. La presencia de estas áreas dentro de las instalaciones de las salas constituye un aspecto que incide de diversas formas sobre el desempeño de las unidades jurisdiccionales y, en general, sobre la forma en que se presta el servicio de administración de justicia. Por un lado, debe tomarse en cuenta que la falta de espacios adecuados para trabajar afecta al personal; particularmente, en el caso de los secretarios proyectistas. En el

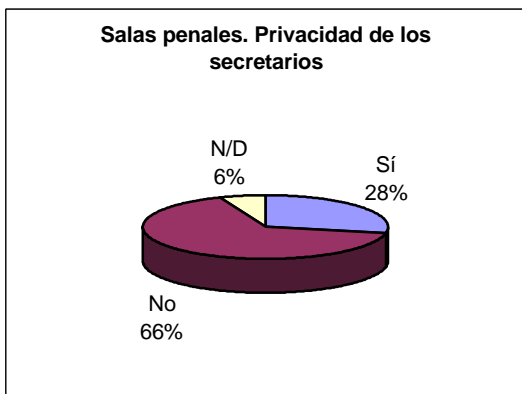
otro caso, la ausencia de una zona en la que pueda consultarse los expedientes que se tramitan en la sala genera inconvenientes a los justiciables.

Las figuras V.7. y V.7.a., así como V.8. y V.8.a., contienen información adicional sobre las condiciones de trabajo en las salas en lo que toca a la unidad de instalaciones (toda la unidad se encuentra en un mismo espacio físico) y la existencia de privacidad para que los secretarios proyectistas lleven a cabo su trabajo, el cual requiere un buen nivel de concentración y aislamiento.

FIGURAS V.7. Y V.7.a. UNIDAD DE INSTALACIONES DE LAS SALAS



FIGURAS V.8. Y V.8.a. PRIVACIDAD DE LOS SECRETARIOS EN LAS SALAS



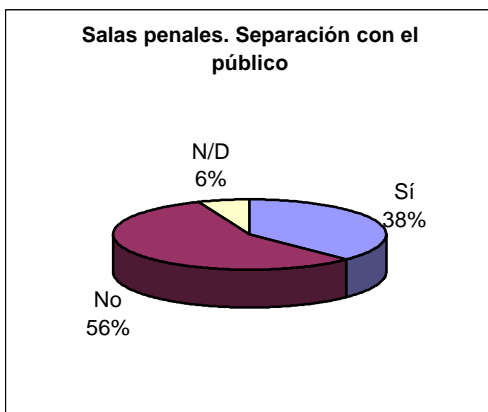
La información contenida en las figuras permite hacer algunas consideraciones sobre la forma en que se desempeña el trabajo en el interior de las salas. Por un lado, interesa conocer cuántas salas cuentan con espacio suficiente para albergar a su personal en la misma zona del Tribunal. La importancia de este dato se refleja no sólo en la forma en que se trabaja en cada sala, lo que evita el traslado de personal y de expedientes a otras áreas del edificio, sino que también permite un mayor

control sobre las actividades del personal de la sala. Como puede verse en las figuras V.7 y V.7a., hay todavía un importante número de salas que no cuentan con todas sus instalaciones dentro de un mismo local.

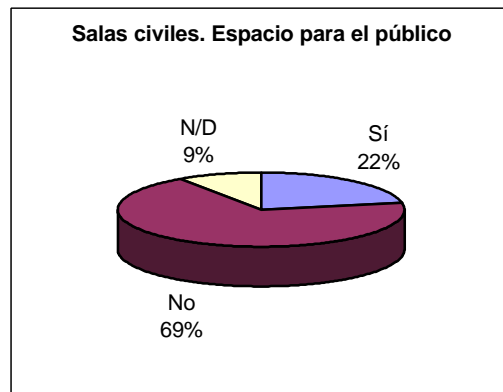
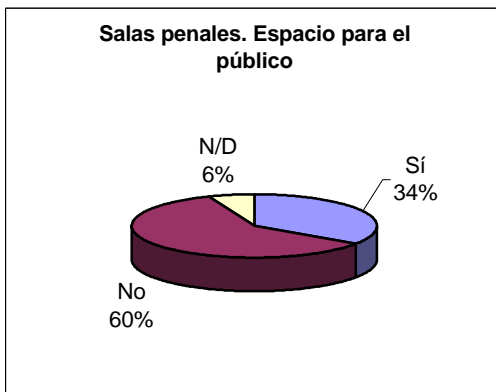
Por lo que respecta a la falta de privacidad de los secretarios, las observaciones se refieren a los secretarios proyectistas de los magistrados. Dadas las características de la labor que desempeñan estos funcionarios, es conveniente que cuenten con espacios que les permitan trabajar de forma aislada. Asimismo, en opinión de algunos entrevistados, el contacto de los secretarios de estudio y cuenta con el público puede dar lugar a formación de prácticas irregulares y corrupción. Por estas razones, se estimó necesario incluir dentro de la lista de observaciones los espacios en los que laboran estos funcionarios. El resultado de las visitas practicadas indica que más del 60% de las salas visitadas no cuenta con oficinas adecuadas para los proyectistas.

Las instalaciones de las unidades jurisdiccionales no sólo deben contar con un diseño adecuado para facilitar las tareas del personal del Poder Judicial, también es necesario considerar que las instalaciones son visitadas por los abogados y los justiciables. Dentro de las observaciones realizadas preocuparon dos aspectos relacionados con la presencia de personas ajenas al Poder Judicial. En primer lugar, interesa conocer si en el diseño de las unidades jurisdiccionales existe una separación entre las áreas de trabajo y la zona destinada al público. En segundo lugar, se prestó atención a la existencia de áreas en las que el público podía sentarse para esperar el inicio de una diligencia o para estudiar algún expediente. Las figuras V.9. y V.9.a., así como V.10. y V.10.a., contienen estos resultados:

FIGURAS V.9. Y V.9.a. SEPARACIÓN CON EL PÚBLICO EN LAS SALAS



FIGURAS V.10. Y V.10.a. ESPACIO PARA EL PÚBLICO EN LAS SALAS



La presencia de una separación entre el área de trabajo de las salas y el público que acude a ellas es un elemento que contribuye a limitar el contacto del público con el personal de las unidades jurisdiccionales. Este tipo de mecanismos suele ser empleado para controlar mejor el acceso del público al área de trabajo de la unidad jurisdiccional, lo que evita distracciones en el personal, así como para controlar mejor los contactos no deseados con cierta parte del público (entrevistas con algunas partes y sus abogados, por ejemplo, aunque en las salas son poco frecuentes). Los resultados de nuestras observaciones muestran que más de la mitad de las salas visitadas cuentan con algún tipo de separación. No obstante, en ocasiones, a pesar de que existe una separación, no se controla el acceso del público al área de trabajo, con lo cual la barrera física es prácticamente inútil. En el caso de los espacios para el público, se encontró que más del 60% de las salas visitadas carecen de este tipo de espacios. Este dato no indica necesariamente que los Poderes Judiciales ignoren esta cuestión; en algunos casos, la explicación puede ser la falta de espacio en los edificios que albergan las unidades jurisdiccionales.

d. *Juzgados*

Las observaciones descritas en el apartado anterior también se hicieron para los juzgados. Pero además se introdujeron algunas adicionales. De esta manera, en el caso del juzgado penal, interésó saber si éste se encontraba junto al centro de readaptación social o si era necesario trasladar a los procesados al local del juzgado. Asimismo, se prestó atención a la existencia de una rejilla de prácticas y las condiciones de la misma. En el caso de los juzgados civiles, se observaron las áreas donde tienen lugar las audiencias.

Las figuras V.11. y V.11.a. contienen los resultados de las observaciones realizadas por el equipo de campo sobre las condiciones generales de trabajo de los juzgados.

FIGURA V.11. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS JUZGADOS PENALES

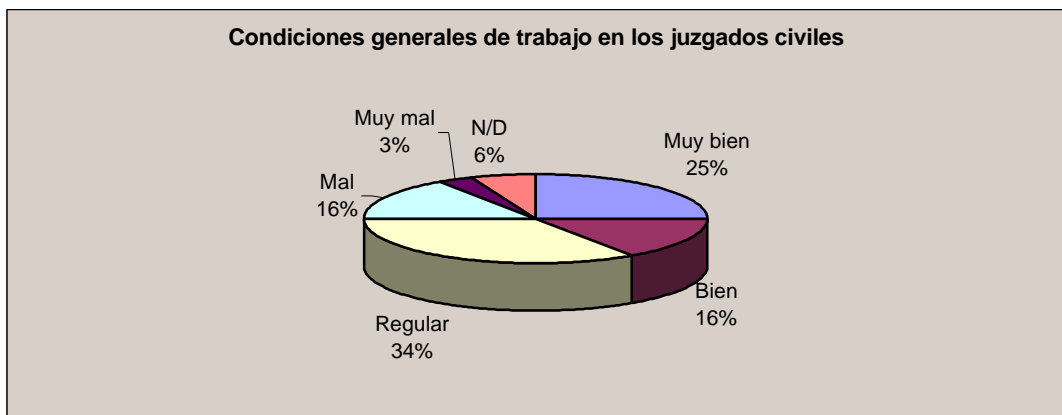
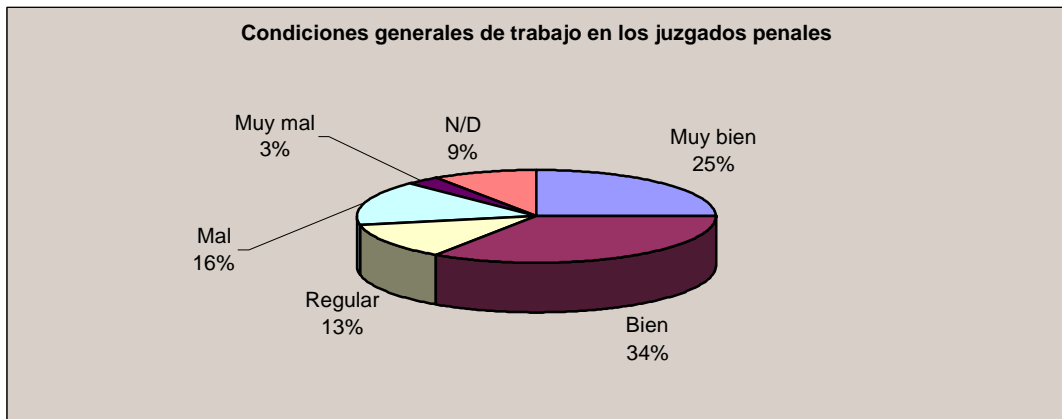


FIGURA V.11.a. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS CIVILES



Las condiciones generales de trabajo en las instalaciones jurisdiccionales de primera instancia tienen principalmente problemas derivados de la falta de espacio en los locales y el ruido. En el primer caso se encontró que diecisiete juzgados civiles (de un total de treinta y cinco visitados, es decir, el 48.5%) y dieciséis penales (de un total de treinta y tres visitados, es decir, el 48.4%) operan en espacios reducidos.

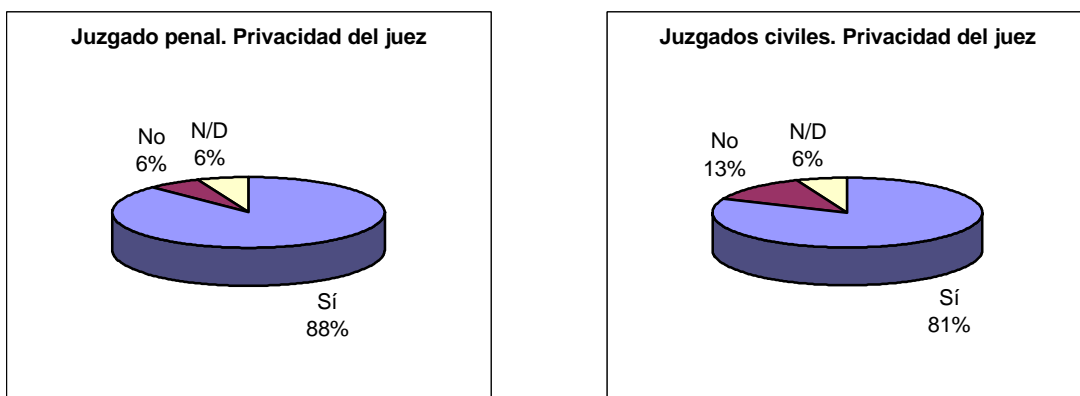
En el caso del ruido, quince juzgados civiles (42.8% de los visitados) y once penales (33.3% de los visitados), números, lógicamente más altos que los de este rubro por las salas, presentaron el problema.

Por lo que respecta a cuestiones como deficiencias en higiene y falta de iluminación o de mobiliario adecuado, no se apreciaron problemas importantes. Solamente un juzgado civil y uno penal presentaron problemas de iluminación. En cinco juzgados penales y tres civiles se encontraron problemas de higiene. La falta de mobiliario adecuado fue observada en ocho juzgados civiles y en cinco penales.

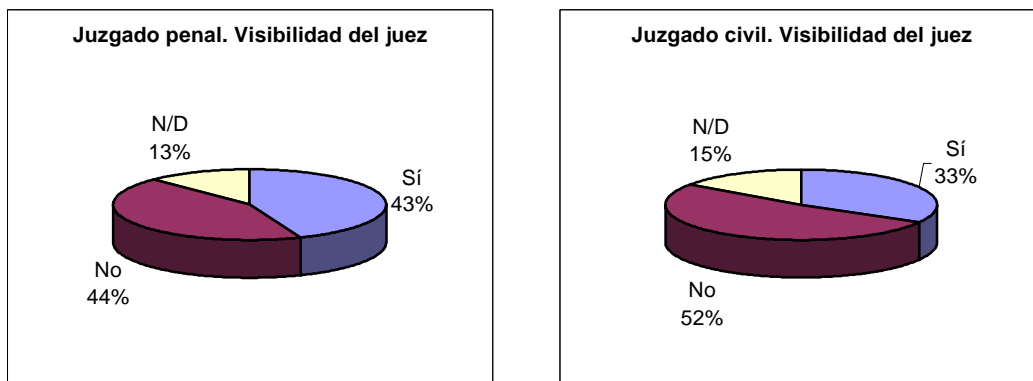
Las observaciones realizadas por el equipo de campo incluyeron un aspecto que, a diferencia de las salas, por lo general fue satisfactorio en todos los juzgados de primera instancia. Nos referimos a la unidad de las instalaciones. Es decir, al hecho de que todas las áreas de cada juzgado se encuentren dentro de la misma zona del edificio que alberga las instalaciones del Poder Judicial. Únicamente dos juzgados penales no cumplieron con este requisito.

Otros dos aspectos a los que se prestó especial atención tienen relación con la forma en que se encuentran las oficinas de los jueces. Por una parte, interesó conocer si contaban con un espacio que les permitiera trabajar con suficiente privacidad. Por la otra, se observó si el diseño de las instalaciones permitía que el juez pudiera observar el área de trabajo del juzgado y ser observado. Las figuras V.12. y V.12.a., así como V.13. y V.13.a., contienen los resultados, respectivamente:

FIGURAS V.12. Y V.12.a. PRIVACIDAD DE LOS JUECES



FIGURAS V.13. Y V.13.a. VISIBILIDAD DE LOS JUECES



Tal y como se desprende de las figuras V.12. y V.12.a., la mayor parte de los jueces visitados cuenta con privacidad suficiente para trabajar. Esta circunstancia no sólo permite que los juzgadores tengan una mayor concentración para el desempeño de sus labores, sino que también les proporciona un espacio en el que pueden tratar de manera reservada los asuntos que así lo requieran.

Por lo que respecta a la visibilidad de los jueces, se encontró que solamente once jueces civiles (31.4% de los visitados) y catorce penales (42.4% de los visitados) cuentan con oficinas que les permiten supervisar el trabajo en sus juzgados y ser vistos por los justiciables que asisten a la unidad jurisdiccional. La visibilidad del juez es un aspecto que no sólo permite un mayor control sobre el personal que labora en el juzgado, sino que también proporciona una imagen a los justiciables sobre la forma en que se cumple con la función jurisdiccional y los individuos responsables de la misma.

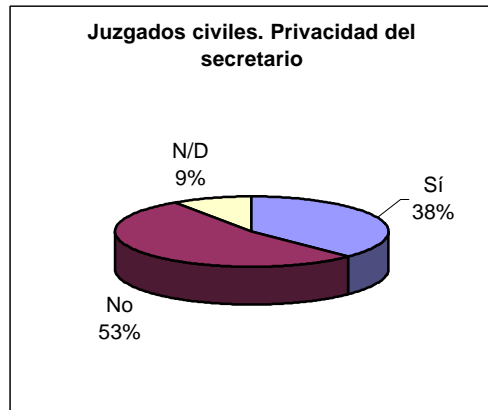
A propósito de la visibilidad de los jueces, durante la visita a un juzgado penal, el equipo de campo pudo apreciar cómo el privado del juez no sólo era visible desde el área de trabajo del juzga-



do, sino que también podía observarse desde el pasillo que conduce a los procesados a la rejilla de prácticas. El titular de aquel juzgado comentó que en ocasiones los procesados suelen tocar la reja que los separa del privado del juez para solicitar su intervención en las diligencias. La situación de este juzgado se debe más a las limitaciones del local que alberga al juzgado que a la presencia de un diseño en el que se considerara la posibilidad de que ocurrieran estos contactos. En pláticas con otros juzgadores, se nos ha informado de que existen otros juzgados penales en el país que tienen una distribución semejante.

Los secretarios en los juzgados cumplen con una gran variedad de funciones. Por una parte, el secretario de acuerdos se encarga de la gestión cotidiana de todos los asuntos que se tramitan ante el juzgado y es quien regularmente asume el peso de las relaciones con el personal de apoyo. Por la otra, los secretarios de estudio y cuenta se ocupan del estudio de los asuntos que se encuentran vistos para sentencia y elaboran los proyectos de resolución. En algunos casos aislados, se encontró que los responsables de las unidades jurisdiccionales suelen rotar a sus secretarios de tal forma que todos se ocupan algún tiempo de la tramitación de los acuerdos y de hacer proyectos de sentencia. Sin embargo, también existen casos en los que los jueces solamente cuentan con un secretario de acuerdos en su juzgado. En estos casos, corresponde al juez elaborar directamente las resoluciones y, ocasionalmente, recibe la ayuda de su secretario. De cualquier modo, los secretarios cumplen con una función básica para el funcionamiento de las unidades jurisdiccionales y deben ser capaces de producir el acuerdo que corresponda a cada situación. En ese sentido, es muy importante que tengan capacidad para distinguir cuándo se trata de un acuerdo de trámite y cuándo es un acuerdo de fondo. Asimismo, deben contar con el tiempo suficiente para el estudio de los asuntos. Por estas razones se observó la ubicación de los secretarios en los juzgados. Las figuras V.14. y V.14.a. contienen los resultados:

FIGURAS V.14. Y V.14.a. PRIVACIDAD DE LOS SECRETARIOS DE JUZGADOS

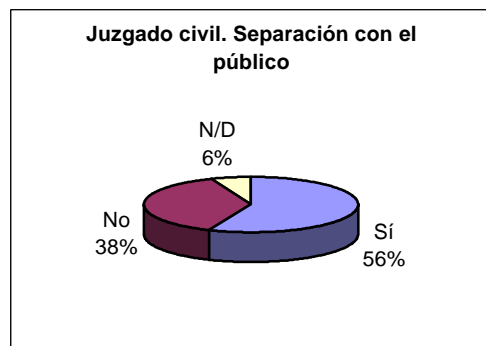
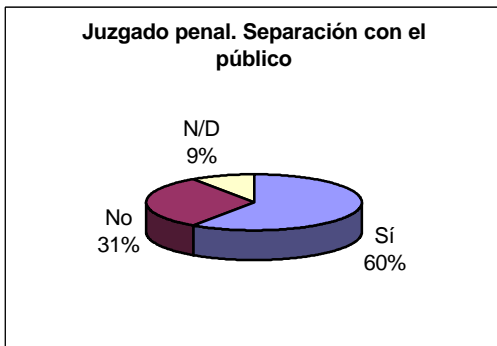


Los resultados que se desprenden de las figuras indican que más de la mitad de los secretarios de los juzgados no cuentan con un espacio para trabajar de forma aislada. En algunos casos, puede argumentarse que es necesario que el secretario de acuerdos se encuentre en el área de trabajo del juzgado con el fin de que supervise directamente al personal. No obstante, parece necesario dotar a los secretarios de un espacio que les permita realizar sus labores con mayor concentración, y que al mismo tiempo puedan tener un margen de control sobre las actividades del personal. En algunos juzgados, esta cuestión ha sido resuelta mediante la instalación de muros delgados y de una ventana que permita observar el área de trabajo. El caso que parece ser mucho más claro es el de los secreta-

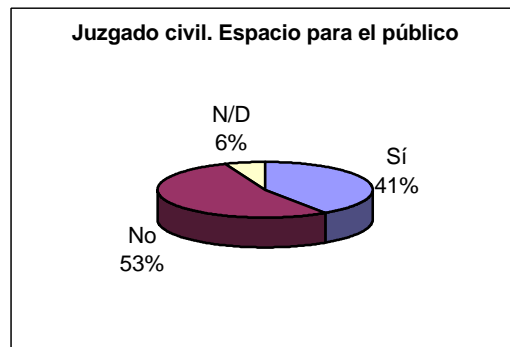
rios de estudio y cuenta. Como ya se mencionó en el apartado relativo a los secretarios de las salas, dadas las características de sus funciones, resulta conveniente mantenerlos alejados del área de trabajo y del público en general.

La situación del público que asiste a los juzgados plantea cuestiones muy semejantes a las tratadas en el rubro respectivo de las salas. Sin embargo, en el caso de los juzgados, existe una diferencia importante. Ésta consiste en que generalmente el contacto con los justiciables es muy frecuente durante la primera instancia, toda vez que se requiere su presencia en el local del juzgado para el desahogo de las diligencias que se presenten durante el proceso. Asimismo, las partes suelen acudir constantemente al juzgado para enterarse de la evolución de sus asuntos. Por estas razones, los mecanismos que se diseñen para separar al público de las áreas de trabajo deben considerar que los justiciables necesariamente requieren un contacto constante con el personal del Poder Judicial o al menos con algunos de ellos. Para el caso de la presencia de espacios para el público en el interior de los juzgados, conviene tener en cuenta lo que se dijo a propósito de este mismo tema en el apartado relativo a las salas. Es decir, los justiciables requieren espacio para revisar con comodidad los expedientes. Los resultados de nuestras observaciones aparecen en las figuras V.15. y V.15.a. así como V.16 y 16a., en lo relativo a la separación con el público y el contar con espacio para el público, respectivamente.

FIGURAS V.15. Y V.15.a. SEPARACIÓN CON EL PÚBLICO EN LOS JUZGADOS



FIGURAS V.16. Y V.16.a. ESPACIO PARA EL PÚBLICO EN LOS JUZGADOS



De conformidad con las figuras V.15. y V.15.a., más de la mitad de los juzgados visitados presentan el área de trabajo separada de la zona de atención al público. No obstante, los juzgados que carecen de este elemento superan el 30%. Sin embargo, cuando se busca espacio destinado al público dentro de las instalaciones de las unidades jurisdiccionales, el número de juzgados que satisface dicho requisito disminuye, siendo aún mayoría la falta de estos espacios. Esta circunstancia no necesariamente indica que los Poderes Judiciales tienen poco interés en atender a los justiciables, sino que puede ser, otra vez, un reflejo de las dificultades existentes para conseguir locales adecuados para albergar unidades jurisdiccionales.

El equipo de campo también prestó atención a las características especiales de los juzgados en función de la materia que conocen. En los juzgados penales, se observó la ubicación de los edificios y se puso atención a su colindancia con los centros de readaptación social. En el interior de los locales se observaron las condiciones en las que se encuentra la rejilla de prácticas.<sup>2</sup> Las figuras V.17. y V.18. presentan estos resultados.

FIGURA V.17. JUZGADOS PENALES JUNTO A CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL

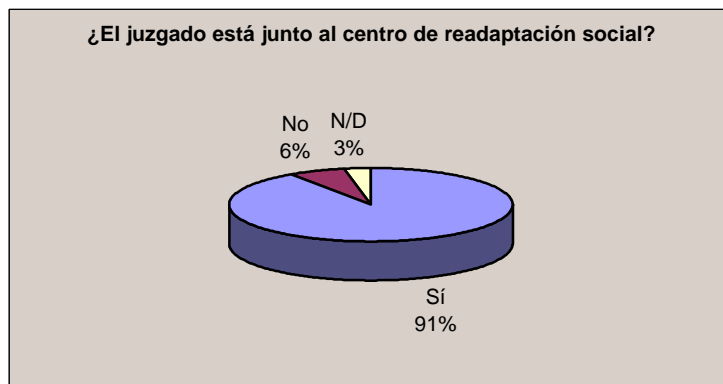
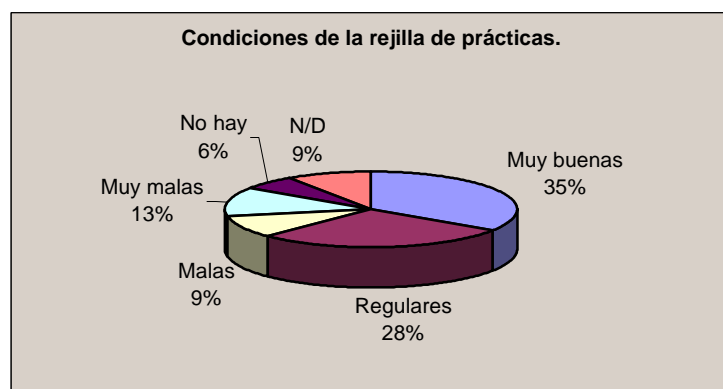


FIGURA V.18. CONDICIONES DE LA REJILLA DE PRÁCTICAS EN JUZGADOS PENALES



Por lo que respecta a la ubicación de los juzgados penales, veintinueve (del total de treinta y tres visitados) se encuentran junto a los centros de readaptación social. Esta circunstancia facilita considerablemente las labores de los jueces y permite realizar las diligencias con mayor facilidad.

<sup>2</sup> Cabe aclarar que existen muchas críticas en relación con el empleo de rejillas de prácticas en los juzgados penales. El diseño de instalaciones apropiadas para la celebración de diligencias penales requiere un profundo debate.

Sin embargo, un factor que parece generar muchos problemas en los juzgados que se encuentran junto a los centros de readaptación consiste en que los edificios que albergan a los juzgados no son propiedad del Poder Judicial. Las consecuencias de esta situación se traducen en locales cuyo diseño es inadecuado para los juzgados, problemas para remodelar o modificar la planta de los edificios, así como inconvenientes de tipo administrativo.

A propósito de la ubicación de los juzgados penales junto al centro de readaptación social, conviene narrar lo ocurrido en un juzgado penal que no estaba en esa ubicación. Cuando los investigadores ingresaron al edificio, se percataron de que un extremo del área destinada al público se encontraba ocupada por los procesados que esperaban turno para audiencia en alguno de los juzgados. En el extremo contrario se encontraban los custodios. Evidentemente estas condiciones dejan mucho que desear en cuanto a la seguridad del juzgado y las condiciones en las que se labora. En otro caso, la rejilla de prácticas del juzgado visitado se encontraba en tan mal estado que era necesario desahogar las diligencias con los procesados dentro del local del juzgado. Algún empleado refirió un incidente con un procesado durante la práctica de una diligencia.

En el caso de las rejillas de prácticas, solamente once juzgados penales cuentan con este tipo de instalaciones en buenas condiciones. En los demás casos, pueden observarse deficiencias de diversos tipos, como los juzgados que no cuentan con un espacio adecuado frente a la rejilla en el que puedan realizarse las diligencias. En otros locales, el problema se presenta en la forma en que se encuentra construida la rejilla, toda vez que dificulta la comunicación con el procesado. En algún caso, a pesar de que cuenta con una rejilla, sus condiciones son tan malas que el juez optaba por trasladar a los procesados al interior del juzgado.

Por lo que respecta a los juzgados civiles, se atendió a los espacios destinados a la celebración de audiencias. La figura V.19. contiene los resultados:

FIGURA V.19. ESPACIO PARA AUDIENCIAS EN JUZGADOS CIVILES



La figura V.19. indica que son muy pocos los juzgados civiles que cuentan con un espacio adecuado para llevar a cabo el desahogo de diligencias. Este dato nuevamente corrobora el importante problema que existe en los Tribunales por la falta de espacio. Entre los juzgados que cuentan con áreas especiales para el desarrollo de las audiencias, destaca particularmente el caso de Aguascalientes, donde existe un espacio amplio que permite asistir y participar en las diligencias con toda comodidad.

Tomando en consideración los resultados que se presentan en las tablas incluidas en el presente apartado, es posible comparar los resultados entre juzgados civiles y penales. El resultado de la comparación favorece a los juzgados penales. En todo caso, la información obtenida permite concluir que las instalaciones de muchos juzgados de primera instancia civiles y penales tienen importantes carencias y limitaciones.

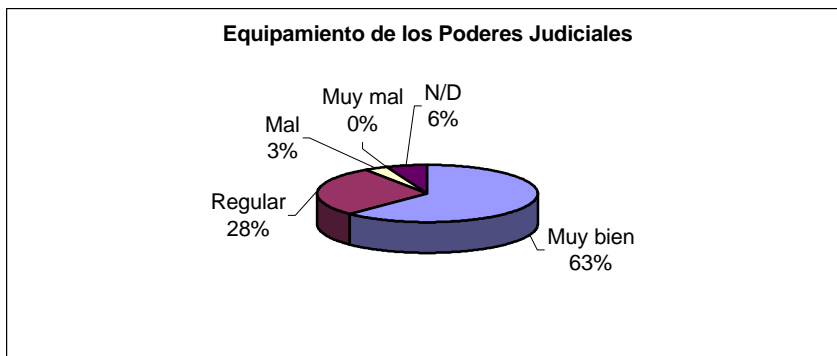
## 2. Equipamiento

Por lo que respecta al equipamiento, éste debe ser adecuado para el cumplimiento de las labores cotidianas. Para ello, éste debe ser suficiente y encontrarse en buen estado. La llegada del equipo de cómputo a los Poderes Judiciales es un aspecto relevante en este tema. No obstante, no es el único. Existe material de trabajo que sigue siendo básico para el desempeño de las funciones jurisdiccionales. Las observaciones del equipo de campo procuraron obtener toda esta información.

### a. Equipamiento general

La primera parte de las observaciones se hicieron sobre el edificio sede del Poder Judicial en general. Para tal efecto, los investigadores emplearon tres categorías de evaluación. En primer lugar, se atendió a las características del mobiliario de las oficinas existentes en el interior de los edificios. La segunda se refiere al equipo de cómputo. Se observa tanto el número de máquinas como su antigüedad. Finalmente, la tercera categoría se refiere a la existencia de teléfonos y sistemas de intercomunicación en el Tribunal. Al igual que en ocasiones anteriores, los resultados se obtienen mediante la suma de las anotaciones positivas que se realizan en cada visita. De esta manera, 3 anotaciones es muy bien; 2 anotaciones es regular; 1 anotación es muy mal, y ninguna anotación es muy mal. La figura V.20. presenta estos resultados:

FIGURA V.20. EQUIPAMIENTO DE LOS PODERES JUDICIALES



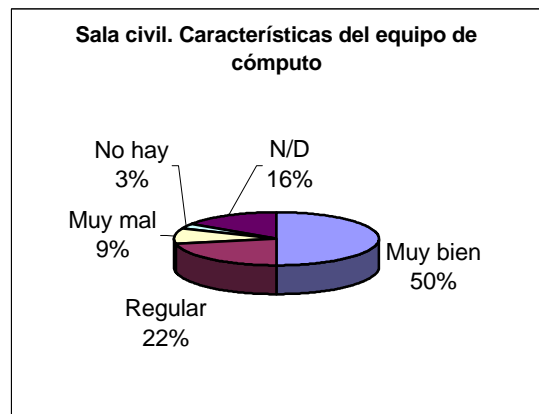
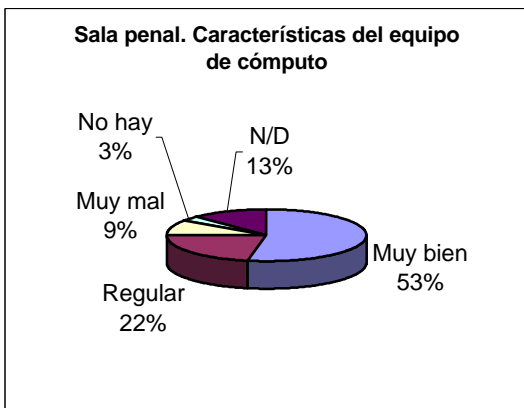
Las observaciones realizadas indican que el 63% de los Poderes Judiciales visitados se encuentran equipados de forma adecuada; al menos, en sus áreas generales del edificio principal. Entre los que tienen deficiencias en el equipamiento, destaca principalmente la falta de material de cómputo, que fue observada en cinco entidades. La falta de mobiliario o la existencia de mobiliario deficiente se apreció únicamente en dos entidades. Finalmente, en el caso de los teléfonos y el equipo de comunicación, se encontró que dos Poderes Judiciales tienen deficiencias en este rubro.

Sin embargo, cabe mencionar que, en al menos uno de los Poderes Judiciales que tiene deficiencias importantes en el equipamiento, se produjo un importante incremento en el presupuesto, y es previsible que se sustituyan las sillas, sillones y escritorios que se encuentran en mal estado o que se adquieran muebles para las oficinas que no tienen suficientes, así como equipo de cómputo y de comunicación. Como ya se ha comentado en la sección relativa a las finanzas, muchos funcionarios judiciales consideran que las restricciones presupuestarias tienen especial incidencia en el equipamiento del Poder Judicial.

b. Salas

Las observaciones sobre el equipo con que cuentan las unidades jurisdiccionales se centraron en la existencia de equipo de cómputo y sus características. Para tal efecto, el equipo de campo observó tres características. Se trató de verificar que el equipo existente fuese suficiente para el personal. Además se atendió a la antigüedad de las máquinas. Finalmente, buscó la presencia de impresoras en el interior de las unidades jurisdiccionales. Cada uno de esos tres factores obtuvo una marca positiva o negativa, de tal forma que los que obtuvieron tres marcas positivas aparecen en la figura con un muy bien; los que recibieron dos marcas positivas, regular; los que obtuvieron una marca positiva con muy mal; y los que no recibieron ninguna marca positiva tienen un no hay. Los resultados aparecen en las figuras V.21. y V.21.a.

FIGURAS V.21. Y V.21.a. CARACTERÍSTICAS DEL EQUIPO DE CÓMPUTO EN LAS SALAS



Como puede observarse, las diferencias entre las salas civiles y penales son mínimas en este rubro. Destaca el hecho de que el 50% de las unidades jurisdiccionales de segunda instancia cuentan con un adecuado equipo de cómputo en sus instalaciones.

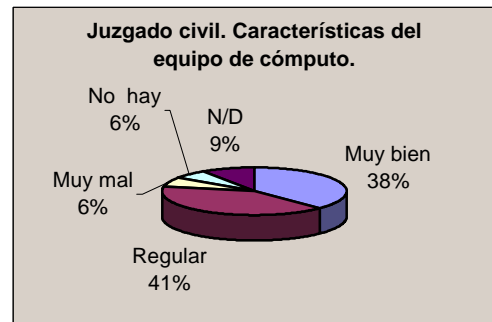
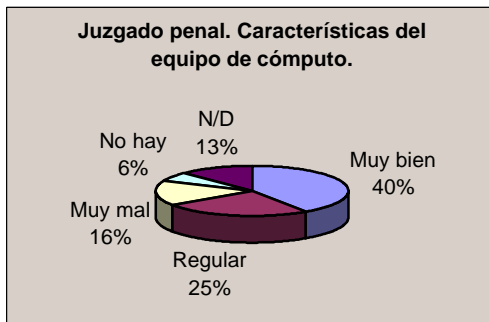
El problema que se encontró con mayor frecuencia en materia de equipo de cómputo en las salas fue aquél relacionado con la falta de máquinas para el personal. En segundo lugar, varias unidades jurisdiccionales no cuentan con equipo moderno. El caso de la falta de impresoras es muy poco frecuente. Pero, a pesar de la existencia de máquinas modernas y suficientes, el problema en muchos Poderes Judiciales parece estar relacionado con el uso limitado que se da al equipo. Por lo general, las áreas administrativas del Poder Judicial se encargan de programar diversos cursos de introducción a la computación, procesadores de palabras y otros. En opinión de los responsables de los cursos, los resultados han sido muy satisfactorios.

Sin embargo, en opinión de un funcionario entrevistado, las computadoras en su Poder Judicial se utilizan a menos del 50% de su capacidad. Otros funcionarios confirmaron este punto de vista, aunque no expresaron una estimación porcentual. En todo caso, parece ser que la llegada del equipo de cómputo a algunas unidades jurisdiccionales no parece haber sido acompañada de una planeación adecuada sobre el empleo que se va a hacer de estas herramientas. En ocasiones, los cursos de capacitación tampoco parecen ser la respuesta a las necesidades de las unidades jurisdiccionales.

c. *Juzgados*

El análisis del equipamiento de los juzgados de primera instancia se hizo de la misma forma en que se realizó el de las salas. Las figuras V.22. y V.22.a. contienen los resultados.

FIGURAS V.22. Y V.22.a. CARACTERÍSTICAS DEL EQUIPO DE CÓMPUTO EN LOS JUZGADOS



En comparación con las salas, los juzgados de primera instancia presentan mayores carencias por lo que respecta al equipo de cómputo. Sin embargo, las deficiencias son semejantes. El principal problema que se presenta en los juzgados visitados es la falta de equipo. En segundo lugar, se observó que varios juzgados cuentan con equipo muy antiguo.

Por otra parte, la presencia de elementos informáticos más sofisticados como una red en el interior de las unidades jurisdiccionales o en todo el Poder Judicial se observaron en algunos estados. En ese sentido, los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa y Tabasco cuentan con redes con distintas modalidades y resultados. Casi todos los estados que cuentan con red han introducido sistemas que permiten agilizar la publicación de los acuerdos de las unidades jurisdiccionales. En algún caso, el sistema presenta todavía importantes deficiencias. Sin embargo, en otro, la red contiene todo un sistema de información sobre el desempeño del Poder Judicial y constituye una útil herramienta para el apoyo de las labores cotidianas.

El uso de *Internet* para dar a conocer información sobre las características y actividades de los Poderes Judiciales es una herramienta que cada vez se emplea con más frecuencia. Los Poderes Judiciales utilizan este medio para dar a conocer su organigrama y la distribución de las unidades jurisdiccionales en la entidad. Por lo general, las páginas también incluyen la Constitución del estado y un catálogo de su legislación. Existen casos en los que incluso se presentan los Reglamentos. En ocasiones, las páginas también proporcionan información sobre los procesos que se desarrollan en las unidades jurisdiccionales. Este tipo de información es particularmente útil para los miembros del foro, toda vez que les evita recorrer todos los juzgados y salas donde tienen asuntos pendientes. Asimismo, la publicación de los acuerdos a través de *Internet* o de algún otro medio contribuye a dar seguridad a los justiciables, al evitar que se manipule la lista de los acuerdos de cada día.

La figura V.23. contiene un lista con los Poderes Judiciales que tienen página *Internet* y la dirección de las mismas. Al momento de recabar esta información, era previsible que en poco tiempo otros Poderes Judiciales desarrollaran sus páginas.

FIGURA V.23. PODERES JUDICIALES CON PÁGINA DE *INTERNET*

Aguascalientes	<a href="http://www.ags.acnet.net/stjeags">www.ags.acnet.net/stjeags</a>
Baja California	<a href="http://www.poder-judicial-bc.gob.mx">www.poder-judicial-bc.gob.mx</a>
Baja California Sur	<a href="http://www.prodigyweb.net.mx/tribunalbcs/">www.prodigyweb.net.mx/tribunalbcs/</a>
Campeche	<a href="http://www.campeche.gob.mx/web_judi/index.htm">www.campeche.gob.mx/web_judi/index.htm</a>
Chiapas	<a href="http://www.chiapas.gob.mx/directorio/estatal/podstj.htm">www.chiapas.gob.mx/directorio/estatal/podstj.htm</a>
Chihuahua	<a href="http://www.stj.chihuahua.gob.mx">www.stj.chihuahua.gob.mx</a>
Coahuila	-
Colima	-
Distrito Federal	<a href="http://www.tsjdf.gob.mx">www.tsjdf.gob.mx</a>
Durango	<a href="http://www.geocities.com/capitolhill/congress/3435/">http://www.geocities.com/capitolhill/congress/3435/</a>
Guanajuato	-
Guerrero	-
Hidalgo	<a href="http://www.tribunalsuperior-hgo.com.mx">www.tribunalsuperior-hgo.com.mx</a>
Jalisco	<a href="http://www.mexplaza.udg.mx/tribunal">www.mexplaza.udg.mx/tribunal</a>
México	-
Michoacán	<a href="http://www.tribunalmmm.gob.mx">www.tribunalmmm.gob.mx</a>
Morelos	<a href="http://www.200.33.79.153/GOBIERNO/PoderJudicial/PJ.htm">www.200.33.79.153/GOBIERNO/PoderJudicial/PJ.htm</a>
Nayarit	<a href="http://www.tsjnay.gob.mx">www.tsjnay.gob.mx</a>
Nuevo León	<a href="http://www.nl.gob.mx/tribunal">www.nl.gob.mx/tribunal</a>
Oaxaca	-
Puebla	-
Querétaro	<a href="http://www.tribunalqro.com.mx">www.tribunalqro.com.mx</a>
Quintana Roo	<a href="http://www.tribunal.uqroo.mx/tribunal">www.tribunal.uqroo.mx/tribunal</a>
San Luis Potosí	-
Sinaloa	<a href="http://www.stj-sin.gob.mx">www.stj-sin.gob.mx</a>
Sonora	<a href="http://www.tribunal.uson.mx">www.tribunal.uson.mx</a>
Tabasco	<a href="http://www.tsj-tabasco.gob.mx">www.tsj-tabasco.gob.mx</a>
Tamaulipas	<a href="http://www.pjetam.gob.mx/">www.pjetam.gob.mx/</a>
Tlaxcala	-
Veracruz	<a href="http://www.veracruz.gob.mx/justicia.htm">www.veracruz.gob.mx/justicia.htm</a>
Yucatán	-
Zacatecas	<a href="http://www.zacatecas.gob.mx/judicial/index.htm">www.zacatecas.gob.mx/judicial/index.htm</a>

El equipo de cómputo también se emplea para facilitar la captura de información. Para tal efecto, se han creado formularios que permiten a los funcionarios judiciales agilizar la redacción de los acuerdos que ordinariamente se dictan en las unidades jurisdiccionales. Los Poderes Judiciales más sofisticados cuentan con sistemas que permiten definir el formulario que va a emplearse y que posteriormente permiten llevar un seguimiento de los expedientes. En un caso se cuenta con respaldos suficientes que permiten tener la mayor parte de las actuaciones capturadas en medios magnéticos.

## B. EL PERSONAL Y LAS LABORES COTIDIANAS

Los apartados anteriores contienen evidencia en el sentido que se han operado importantes cambios, tanto en la infraestructura como en el equipamiento de los Poderes Judiciales. Sin duda



todos estos cambios tienen una repercusión positiva sobre la administración de justicia, pero, quizá, el área en la que las transformaciones pueden tener mayores repercusiones sobre el proceso de la administración de justicia es aquella que se relaciona con el personal que labora en las instituciones judiciales. Es altamente significativo que a lo largo de este trabajo, en las preguntas hechas sobre estructura, organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales, se manifestaran las carencias existentes en cuanto a recursos humanos bien formados y capacitados, así como a sus aspectos de independencia y buen desempeño. En este sentido, las modificaciones en la forma de ingresar al Poder Judicial del personal en general, así como los esfuerzos por lograr la permanencia de los funcionarios judiciales y empleados administrativos en general son algunas de las medidas que se perciben en esta materia. Sin embargo, el conjunto general de las modificaciones que se han presentado en este área es mucho más amplio y complejo.

En muchos estados, apenas empieza y en otros ya se encuentra muy avanzado el esfuerzo por profesionalizar al personal que interviene en las funciones jurisdiccionales y crear entre ellos un espíritu de servicio que los identifique tanto con la institución, como con la función que desempeñan. Un proceso exitoso de mejora y modernización en nuestro país debe ser capaz de modificar la mentalidad y actitud de los servidores judiciales. Los efectos de un cambio de esta naturaleza en la administración de justicia probablemente serán mucho más contundentes que cualquier otro tipo de modificación. De ahí el interés del estudio de este tipo de políticas hacia el personal en los Tribunales del país.

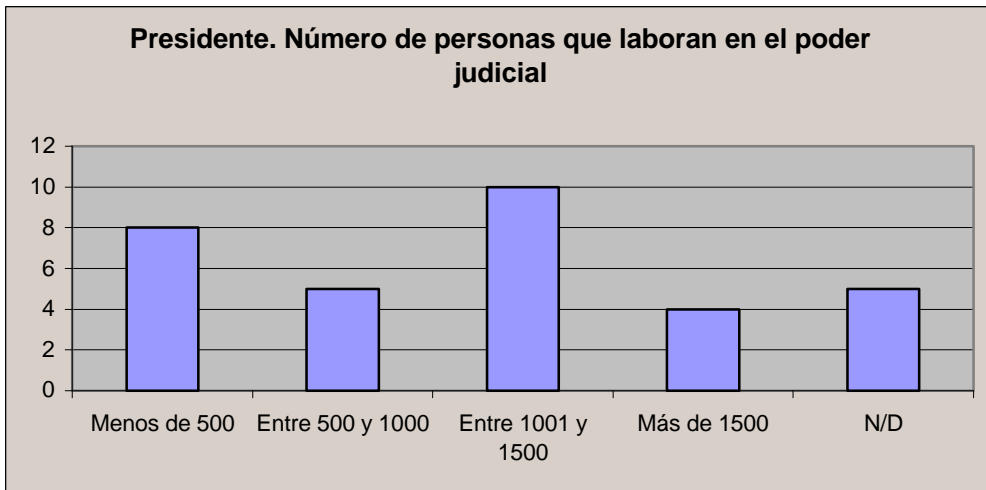
Por otro lado, los Poderes Judiciales son instituciones que idealmente deben tener un crecimiento proporcional al de la población, en el entendido de que el incremento de esta última produce también un incremento en el número de asuntos susceptibles de ser resueltos en los Poderes Judiciales. Lo anterior no ha sido del todo cierto en el caso de los Poderes Judiciales, toda vez que estas instituciones durante mucho tiempo experimentaron un crecimiento muy limitado que, desde luego, se encontraba lejano al de incremento de la población.<sup>3</sup> Aparentemente, esta tendencia está revirtiéndose, pero, como ya se comentó, sin que existan una clara racionalidad que establezca hasta dónde debe crecer la institución, sin que ese crecimiento juegue en perjuicio del buen funcionamiento de la misma, mejorándose, en cambio, el desempeño de la capacidad ya instalada.

Muchos Poderes Judiciales en el país han incrementado su capacidad instalada y se preparan para enfrentarse al incremento en la demanda de la administración de justicia. La figura IV.24. proporciona una idea del tamaño actual de los Poderes Judiciales del país, basada en el número de empleados que tiene cada uno. La información contenida en esta figura fue proporcionada por los presidentes de los Tribunales.

---

<sup>3</sup> Sobre el crecimiento del Poder Judicial federal, *vid.* Fix Fierro, Héctor, "Poder Judicial", en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 182 y ss.

FIGURA V.24. PERSONAL QUE LABORA EN LOS PODERES JUDICIALES



Esta sección se ocupará del análisis de los cambios que los Poderes Judiciales han sufrido en el área de su personal. Para tal efecto, en primer lugar se prestará atención al desarrollo de la llamada carrera judicial o profesionalización del trabajo de los funcionarios judiciales. Posteriormente, se hablará del personal administrativo y los esfuerzos para su profesionalización y su estabilidad en el empleo. Finalmente, abordaremos un aspecto que se encuentra estrechamente relacionado con el ingreso y el desarrollo del personal en el Poder Judicial, así como la forma en que desempeñan sus labores cotidianas.

### 1. La carrera judicial

La expresión “carrera judicial” es cada vez más común en el lenguaje cotidiano de los funcionarios judiciales y en el texto de las leyes. Ésta se refiere al establecimiento de todo un conjunto de mecanismos y criterios que profesionalicen el trabajo jurisdiccional, que abarque múltiples aspectos, que van desde mecanismos de selección, nombramiento, pasando por la capacitación y llegando a los factores que aseguran que los individuos que se dedican a estas delicadas tareas gozarán de estabilidad en el desempeño de sus tareas, que incluye sueldos y prestaciones laborales decorosas, su inamovilidad y condiciones de retiro dignas.

La carrera judicial en México, desde la mitad de la década de los noventa, se convirtió en un eje de los procesos de reforma judicial. En todo el país, en mayor o menor medida puede constatar-se el establecimiento de las bases para el desarrollo de esta carrera judicial. La legislación que organiza y regula el funcionamiento de los Poderes Judiciales contiene diversos ejemplos de este movimiento. En ese sentido, se han regulado los procesos de selección del personal, así como sus mecanismos de capacitación del mismo. De igual forma, se incorporaron figuras que fortalecen la estabilidad de los funcionarios en su trabajo desde diversas perspectivas. Asimismo, se han creado mecanismos que tienen por objeto la promoción y vigilancia de la carrera judicial.

Antes de hablar de la forma en la que se ha tratado de incorporar la carrera judicial en los ordenamientos que rigen las instituciones judiciales, conviene precisar en términos generales lo que se entiende por carrera judicial y algunos de los objetivos de la misma. La carrera judicial puede entenderse como un conjunto de normas que rigen, dentro de una organización de tipo burocrático, las actividades y permanencia de los funcionarios jurisdiccionales desde su ingreso al Poder Judicial, y que fijan las bases para su desarrollo profesional en la institución, de tal forma que con el paso del

tiempo pueden llegar a ocupar cargos de mayor jerarquía, basados en la antigüedad y en los méritos obtenidos con motivo de su desempeño y conocimientos de la función judicial.<sup>4</sup>

La carrera judicial tiene por objeto dar certeza a los individuos que ingresan al Poder Judicial para desempeñar funciones jurisdiccionales,<sup>5</sup> sobre su permanencia y desarrollo en la institución, lo que les permite cumplir con su labor con autonomía, pero sujetándolos a un régimen de responsabilidad por el ejercicio indebido del cargo o por su falta de compromiso con la función. De esta manera, la carrera judicial fortalece la independencia del Poder Judicial y la autonomía del juzgador, toda vez que garantiza estabilidad entre los funcionarios y los incentiva a su superación. El desarrollo que permite la debida ejecución de la carrera judicial se refleja en una mejor preparación de los juzgadores y un mejor conocimiento de la función que realizan, con lo cual se beneficia el desempeño de la función judicial en aspectos como la velocidad, la cantidad, la calidad y el costo de las operaciones que llevan a cabo para cumplir con sus funciones. La carrera judicial no sólo debe garantizar el desarrollo profesional integral de los funcionarios que ingresen a la institución, sino que debe proporcionar suficientes incentivos para mantenerlos dentro de la misma y con disposición para su superación.

En muchas entidades, la llegada de los cambios legislativos que han planteado el establecimiento formal de la carrera judicial no ha tenido un reflejo inmediato en la realidad. Algunas cuestiones han quedado en proceso de ejecución y otras simplemente no han sido iniciadas. No obstante, en términos generales, es posible ver avances en la mayoría de las entidades, que van más allá de meros cambios legislativos. Quizá el más representativo consiste en que las percepciones económicas de los juzgadores han sido aumentadas en muchas entidades. Asimismo, el establecimiento de mecanismos transparentes que regulan los ascensos del personal ha experimentado avances importantes mediante los concursos de oposición. Los Institutos de Capacitación, que en la legislación han proliferado, también empiezan a tener más actividades.

Este apartado examina la forma en que la carrera judicial ha tratado de adoptarse en los Poderes Judiciales del país, basado en la percepción de los funcionarios judiciales entrevistados.

#### a. *Nombramientos*

Una primera observación importante relativa a los nombramientos tiene que ver con que éstos se dan con presidentes y con magistrados, ya que los jueces, casi en todo el país, no son “nombrados”, sino que llegan a sus puestos por mecanismos de “selección” de todo tipo, algunos bien establecidos y otros todavía muy deficientes (que se asemejan a nombramientos). El aspecto de nombramientos, por su propia naturaleza, no involucra el establecimiento de elementos de una carrera judicial, aun cuando puede contener avances significativos.

En primer término, la designación del presidente del Tribunal en muchos Poderes Judiciales involucra un proceso político fuera del Poder Judicial, aun en algunos casos en que se le trata de disfrazar como una elección hecha entre pares en el Pleno del Tribunal. De cualquier modo, este tipo de designaciones tienen especial interés para el desarrollo de la carrera judicial y, en general, del desempeño del Poder Judicial, debido al liderazgo que los presidentes asumen en la institución.

Otra exclusión importante tiene que ver con los juzgadores de mayor nivel, es decir, los jueces de apelación o magistrados. Muchos de los nombramientos de los magistrados que integran los

---

<sup>4</sup> Vid. Fix Fierro, Héctor, “Los Consejos de la Judicatura. Entre profesión y organización”, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 71-89, y Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la reforma de la justicia, núm. 4, 1996.

<sup>5</sup> Se entiende que desempeñan funciones jurisdiccionales todos aquellos empleados del Poder Judicial que para el ejercicio de su cargo requieren el título de licenciado en derecho.

Tribunales Superiores de los Poderes Judiciales no suelen ser considerados como parte de la carrera judicial, toda vez que, por lo general, los mecanismos que regulan este tipo de designaciones son políticos y no se encuentran sujetos a reglas que permitan conocer con cierta anticipación el resultado del proceso. Los casos más representativos de lo anterior se presentan en aquellas entidades donde corresponde a los gobernadores hacer la designación, y al Congreso del estado, ratificar a los designados. Aun cuando en algunos de estos casos la Constitución u otros ordenamientos suelen contener disposiciones en las que se expresa que debe preferirse a quienes hayan servido en el Poder Judicial, se trata de una medida que únicamente busca orientar el proceso, pero no dirigirlo.

Sin embargo, en algunas entidades se han diseñado mecanismos que permiten que los funcionarios del Poder Judicial puedan aspirar al cargo de magistrado mediante un proceso en el que la postulación se basa en criterios que tienen que ver con el desempeño y la antigüedad de los aspirantes y no con criterios de decisión en manos del gobernador del estado. Tal es el caso de los sistemas establecidos en los estados de Baja California, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos y Sinaloa, en los que los órganos de gobierno del Poder Judicial participan en el proceso de designación de magistrados. De alguna manera, la intervención del Poder Judicial permite que funcionarios del Poder Judicial que tengan la antigüedad y los meritos suficientes puedan ser considerados para ocupar el cargo de magistrados.

### 1) *Presidente*

La Ley Orgánica de cada Poder Judicial establece el procedimiento para designar al presidente del Tribunal y el término de su cargo, así como las posibilidades de reelección. El proceso por lo general se desarrolla durante una sesión del Pleno en la que todos los magistrados eligen al presidente. Una de las transformaciones más importantes ocurridas en algunos Poderes Judiciales se presenta en esta materia. Tradicionalmente, el nombramiento del presidente lo realizaba (informalmente) el gobernador de la entidad. En algunos estados, esta costumbre ha desaparecido, cediendo su lugar a un proceso en el que los magistrados deciden libremente quién debe presidirlos, tal y como se ha comentado antes (sección III.D.1.a.).

Los efectos de esta transformación permiten que los Poderes Judiciales puedan tener continuidad en el diseño y ejecución de la política judicial, toda vez que la selección del presidente es un proceso que involucra a todos los magistrados del Tribunal y permite que con motivo de la misma se discutan las prioridades del Poder Judicial. De esta manera, quien resulta electo presidente del Tribunal aparece como un individuo comprometido con el debate que se dio en el Poder Judicial con motivo de su designación y no como un individuo que proviene del exterior, con relaciones políticas fuera de la institución y con un programa de actividades propio.

Quizá el tema más relevante en materia de la designación de presidentes en aquellos Poderes Judiciales en los que el proceso se decide dentro de la institución consiste en la capacidad de los magistrados y demás funcionarios judiciales para centrar la discusión que se plantee con motivo de la elección en la política judicial que debe ejecutarse en el estado y no en otros temas de menor relevancia para la administración de justicia.

Una mejor definición de la política judicial y la continuidad en su ejecución son elementos que sin duda contribuirán decididamente al fortalecimiento de la política judicial.

### 2) *Magistrados*

Como ya se ha visto en la sección III.D., el esquema original para el nombramiento de magistrados de Tribunales Superiores de Justicia era mediante la designación del gobernador del estado y

su ratificación en el Congreso. Este proceso se ha modificado en la mayor parte de las entidades para incorporar a nuevos participantes o bien para hacer de los procesos mecanismos menos políticos y que tomen más en cuenta criterios de méritos o experiencia. Existen casos en los que el gobernador ha dejado de intervenir; en otros, se limita a proponer una terna y el Congreso escoge al individuo que será nombrado.

Este apartado analiza la forma en que dichas reformas han sido ejecutadas en los Poderes Judiciales. En ese sentido, se intenta hacer una medición sobre la manera en que la nueva legislación ha repercutido en los procesos de designación de los magistrados. Para tal efecto, se preguntó directamente a los presidentes y a los magistrados sobre la forma en que estos últimos son designados. Las figuras V.25., V.25.a. y V.25.b. presentan los resultados, que indican si las respuestas de los entrevistados confirman el proceso contemplado por la ley o exponen un mecanismo diferente.

FIGURA V.25. OPINIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS

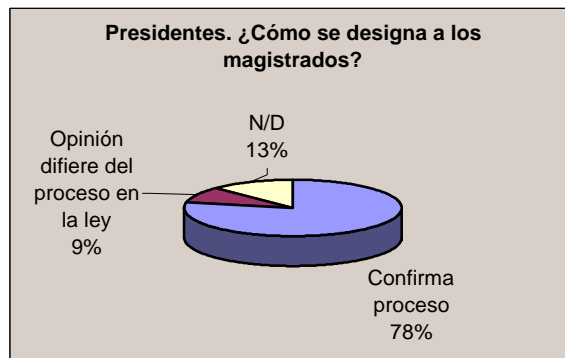
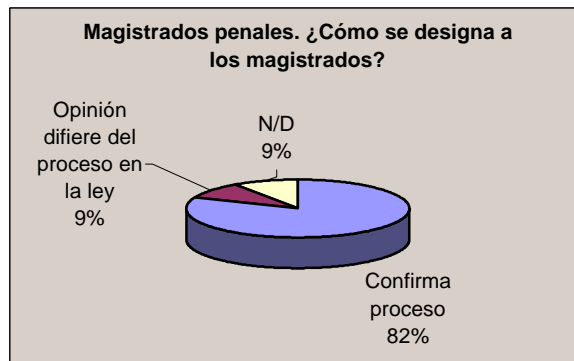


FIGURA V.25.a. OPINIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS



FIGURA V.25.b. OPINIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS



Como puede observarse, la mayor parte de los entrevistados confirmó la aplicación del procedimiento contemplado en los ordenamientos que rigen el Poder Judicial. En el caso de las respuestas que indican que el proceso de designación de los magistrados no se ajusta al mecanismo contemplado por la ley, destacan dos tipos de respuesta. En algunos casos, se trata de procedimientos informales que pueden beneficiar el proceso, toda vez que se introducen consultas con el Poder Judicial o se permite que éste proponga una lista de individuos susceptibles de ser designados candidatos. Sin embargo, en otros casos, se percibe todavía cierto autoritarismo o, cuando menos, una alta politización en el proceso. En un caso, se indica que es el presidente quien sugiere directamente a quienes deben ser designados, y omite la consulta con el órgano de gobierno del Poder Judicial que corresponda. En otro caso se informó de que, a pesar de que el Poder Judicial cumple con su papel de proponer candidatos, la Legislatura y el Poder Ejecutivo intervienen en la integración del listado. Un magistrado contestó que desconocía el proceso empleado para la designación de los magistrados. Esta respuesta proporciona la imagen de un funcionario judicial que se limita a realizar su función y que parece tener poco interés por la institución a la que pertenece.

Muchos acompañaron sus respuestas con indicaciones precisas sobre los problemas que se presentan con motivo de las designaciones. De esta manera, un presidente hizo referencia a la *partidización* del proceso de designación de magistrados en el Congreso. En otro caso, la preocupación del funcionario judicial giraba en torno a la llegada de magistrados sin experiencia en la función judicial, y consideraba necesario realizar concursos cerrados de oposición para acceder al cargo.

Entre los comentarios generales que se escucharon a propósito de la designación de los magistrados destacan aquéllos en los que se pone de relieve que los Poderes Ejecutivos y Legislativos escuchan cada vez con más frecuencia al Judicial en el momento en el que se define quién será designado magistrado. Una entrevista trazó un panorama que puede ilustrar la situación en algunas entidades. Al contestar cómo se designa a los magistrados en su entidad, el magistrado mencionó que en las últimas designaciones, salvo en el caso del presidente del Tribunal, el gobernador había consultado al Poder Judicial y seguido su consejo. Este comentario muestra claramente cómo este funcionario judicial considera que el presidente del Tribunal es designado directamente por el gobernador, a pesar de que la legislación indica que el presidente será designado por sus pares en una sesión del Pleno del Tribunal.

Para concluir este apartado, conviene tener en cuenta que, de acuerdo con lo observado en la sección III.D.1.a.2), todavía existen muchas entidades en las que el Poder Judicial tiene un papel muy limitado o nulo en el proceso de designación de los magistrados. De esta manera, las diferencias que pueden presentarse entre la ley y la realidad, a la luz de los funcionarios judiciales, son

muy reducidas. En ese sentido, muchas entidades deben evaluar con mayor detenimiento los procesos de designación existentes en sus legislaciones.

### b. Selección

Los procesos de selección del personal jurisdiccional son un aspecto fundamental para la carrera judicial. Para que los procesos de selección tengan un buen resultado, es necesario que existan reglas explícitas y claras sobre su funcionamiento y que su aplicación sea escrupulosa. De lo contrario, la selección del personal jurisdiccional de los Poderes Judiciales estará orientada por criterios subjetivos que por lo general tendrán repercusiones sobre la autonomía y el desempeño de los juzgadores.

Como ya se ha dicho, en un esquema tradicional de carrera judicial, los criterios para definir el acceso a la función o, en su caso, el ascenso del personal, se rigen por la antigüedad y los méritos de los candidatos. En algunos casos estos dos criterios son complementados por otros, en función de los objetivos que se tengan al diseñar la carrera judicial. De esta manera, si se desea que el Poder Judicial se mantenga abierto a individuos provenientes del exterior, puede proponerse un esquema de concurso en el que pueda participar tanto el personal del Poder Judicial como abogados externos. En otro caso, puede pensarse en mantener un esquema rígido de desarrollo dentro del Poder Judicial, por lo que se plantea un mecanismo de ascenso basado en un escalafón en el que los ascensos sólo puedan darse entre miembros provenientes de un nivel inmediato inferior. Este tipo de mecanismo suele ser empleado cuando se desea que los funcionarios judiciales ingresen a la institución al concluir sus estudios profesionales y permanezcan en él durante toda su vida profesional. Es un sistema que plantea cierta “pureza” en los integrantes de la institución, con las ventajas que este tipo de profesionalismo puede acarrear. Hay que señalar que los críticos de este sistema marcan la transformación de los Poderes Judiciales en instituciones cerradas, que generan políticas que no siempre están en consonancia con las necesidades sociales. Pareciera ser que lo demostrado en México y otros países como mejor sistema es aquél que combina cierto número de plazas provenientes del exterior con cierto número de plazas provenientes de un desarrollo interno de la institución.

En todo caso, una de las principales herramientas de los procesos de selección es el concurso de oposición. Pero, incluso en el caso de los concursos, existen diversas alternativas. En algunos casos, los concursos son abiertos a todos los abogados de la entidad; en otros, son exclusivamente para los miembros del Poder Judicial. Por lo que respecta a la mecánica de los concursos, éstos típicamente suelen tener tres fases.<sup>6</sup> La primera consiste en una evaluación escrita sobre los conocimientos generales de los aspirantes. Esta fase permite hacer una primera selección de los aspirantes. La segunda fase suele dividirse en dos etapas. La primera consiste en el planteamiento de un caso práctico que los aspirantes deben resolver. La segunda es un examen oral ante un jurado integrado por entre tres y cinco funcionarios judiciales. Finalmente, la tercera etapa consiste en una evaluación del expediente de los aspirantes, considerando sus características personales, su desempeño en el Poder Judicial y los resultados de sus exámenes. Estas tres fases suelen ser complementadas con entrevistas y exámenes psicológicos, entre otros medios de diagnóstico. De esta manera, se obtienen alternativas entre aquellos individuos que lograron obtener calificaciones altas en la parte de conocimientos y aplicación, pero también con rasgos de personalidad aptos para el puesto.

En los apartados que siguen, se presenta un análisis sobre la forma en que los funcionarios judiciales consideran que operan los procesos de selección del personal jurisdiccional en sus Poderes Judiciales.

---

<sup>6</sup> Nos referimos principalmente a los concursos de oposición para aspirantes a jueces.

1) *Jueces*

A pesar de que se ha presentado un importante impulso en el diseño de procesos de selección que permitan fortalecer la carrera judicial en los Poderes Judiciales del país, todavía existen instituciones que no cuentan con mecanismos claros que rijan los procesos de selección del personal jurisdiccional en general y, particularmente, de los jueces. La figura V.26. presenta un listado de los Poderes Judiciales que contemplan en su legislación un mecanismo de selección de jueces basado en el concurso o en el escalafón.

FIGURA V.26. EXISTENCIA DEL CONCURSO DE OPOSICIÓN PARA JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA

Aguascalientes	Sí
Baja California	Sí
Baja California Sur	No
Campeche	No
Chiapas	Sí*
Chihuahua	Sí
Coahuila	Escalafón
Colima	No
Distrito Federal	Sí
Durango	Sí
Guanajuato	Escalafón
Guerrero	Sí
Hidalgo	Sí
Jalisco	Sí
México	Sí
Michoacán	Sí*
Morelos	Sí
Nayarit	Sí
Nuevo León	Sí
Oaxaca	Sí
Puebla	No
Querétaro	Sí
Quintana Roo	Sí
San Luis Potosí	Sí
Sinaloa	Examen de admisión
Sonora	Sí
Tabasco	Sí
Tamaulipas	Sí
Tlaxcala	Sí**
Veracruz	Sí
Yucatán	No
Zacatecas	Sí

\* El órgano de gobierno (Pleno o Consejo) puede optar entre hacer el nombramiento directo o convocar al concurso de oposición.

\*\* El Poder Ejecutivo del estado pro tós pone una terna y el Pleno del Tribunal elige a uno de los integrantes de la terna mediante examen.



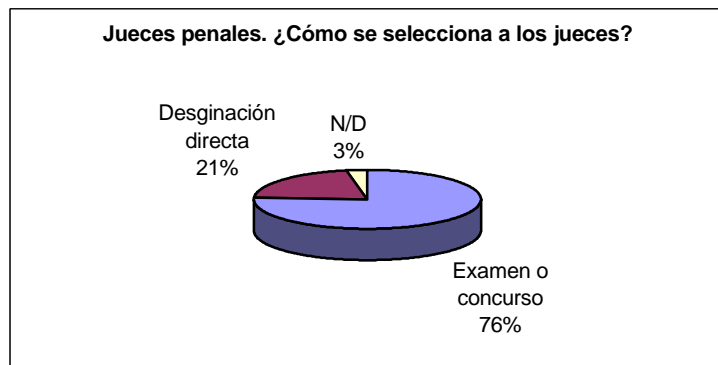
Como puede observarse, la mayor parte de los Poderes Judiciales cuentan con algún tipo de mecanismo que contribuye a dar certeza y transparencia a los procesos de selección de jueces de primera instancia.

Con el objeto de conocer la forma en que operan los procesos de selección de jueces en los Tribunales, se preguntó a los propios juzgadores sobre la forma en que eran designados. Los resultados aparecen en las figuras V.27. y V.27.a.

FIGURA V.27. OPINIÓN DE JUECES CIVILES SOBRE SELECCIÓN DE JUECES



FIGURA V.27.a. OPINIÓN DE JUECES PENALES SOBRE SELECCIÓN DE JUECES



Los resultados confirman la tendencia que puede apreciarse desde el análisis legislativo. En ese sentido, más del 75% de los entrevistados de una y otra materia sostuvieron que las designaciones se hacen a través de mecanismos que permiten mediar con criterios objetivos la capacidad de los aspirantes. Cabe aclarar que muchos juzgadores comentaron que los procesos de selección a través de examen son novedosos en sus Poderes Judiciales, y varios refirieron que anteriormente existían muchos favoritismos en las designaciones.

Entre los juzgadores que respondieron que la designación de los jueces se hace de forma directa, conviene tener en cuenta que algunos simplemente están confirmando que el procedimiento contemplado en la ley se aplica. Sin embargo, en otros casos se trata de juzgadores que pertenecen a instituciones donde aparentemente existen procesos de selección basados en la aplicación de exámenes. En algunos casos, los juzgadores afirmaron que dichos mecanismos son manipulados por los integrantes de los órganos encargados de aplicar las evaluaciones. Otros se quejaron de la falta de transparencia en los procesos. Finalmente, otros afirmaron que los nombramientos se hacen por un

órgano de gobierno del Poder Judicial sin mayores trámites. Un juez, sin mayores pruebas en su temeraria afirmación, aseveró que los nombramientos se hacen por *dedazo*.

Los anteriores ejemplos permiten observar cómo los cambios no sólo requieren ajustes en la legislación, sino que es indispensable que exista voluntad entre los encargados de su ejecución.

## 2) Secretarios

La designación de los secretarios de acuerdos y proyectistas de los juzgados es un asunto que presenta diversos problemas. Es muy importante para los jueces contar con personal en el que puedan confiar la operación de distintas actividades de la función jurisdiccional. Sin embargo, también resulta relevante para la institución que existan mecanismos que permitan asegurar que quienes ingresan al Poder Judicial se encuentran debidamente capacitados y no tienen ningún compromiso de tipo personal que pueda interferir con el debido ejercicio de su función. El diseño de los mecanismos de selección de los secretarios debe tratar de conciliar ambas posiciones, de tal forma que la institución salga beneficiada.

Para tener una visión sobre la forma en que se realizan los nombramientos de los secretarios, se preguntó a los jueces qué procedimiento seguían en estos casos. Las respuestas aparecen en las figuras V.28. y V.28.a.

FIGURA V.28. PERCEPCIÓN DE JUECES CIVILES SOBRE MECANISMOS DE DESIGNACIÓN DE SECRETARIOS

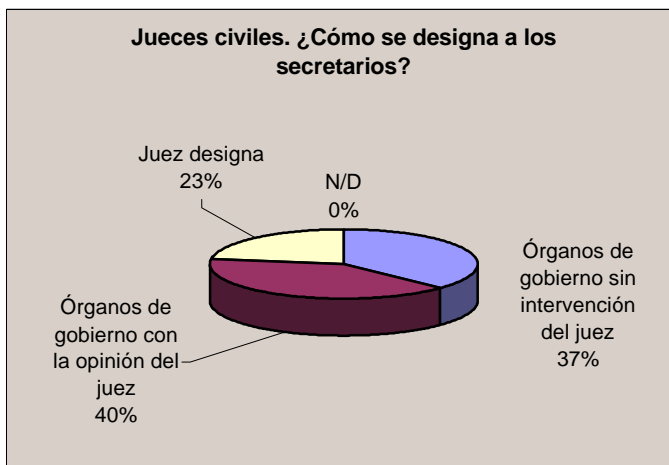
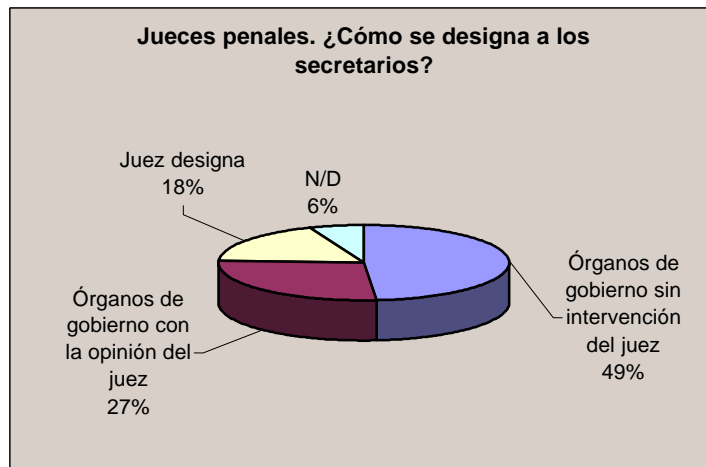


FIGURA V.28.a. PERCEPCIÓN DE JUECES PENALES SOBRE MECANISMOS DE DESIGNACIÓN DE SECRETARIOS



Los resultados contenidos en las figuras que anteceden indican que existen tres sistemas para la designación de secretarios. Por una parte, se encuentra aquél que deja al criterio del juez la decisión. En estos casos, los entrevistados respondieron que suelen aplicar algún tipo de examen a los aspirantes y, a partir de ese resultado, decidir su contratación. En otros casos, los juzgadores hicieron referencia a la incorporación de los meritorios en el cargo de secretario. En un caso incluso se mencionó que el sindicato de trabajadores del Poder Judicial interviene en el proceso junto con el juez. Un juez contestó que primero selecciona a sus secretarios por amistad y, posteriormente, por capacidad. El caso que quizá resulta más sorprendente es el de un juez que contestó que no sabía cómo eran designados sus secretarios. La respuesta muestra un funcionario con conocimientos muy limitados no sólo de la institución a la que pertenece, sino también de su propia unidad jurisdiccional.

Por otro lado, el caso de los Poderes Judiciales en los que se nombra a los secretarios sin intervención de los jueces, fue considerado por muchos como poco adecuado. Si bien este sistema suele operar mediante la convocatoria a un concurso o un examen de conocimientos generales, los jueces consideran que es necesario tener contacto con quienes van a laborar en su juzgado para tratar de tener una buena relación con ellos.

Por último, el método que parece funcionar mejor es aquél donde participan tanto los jueces como los órganos de gobierno.

### c. Estabilidad

La estabilidad de los funcionarios judiciales en la institución en la que laboran es un aspecto fundamental dentro de la carrera judicial. La estabilidad dentro de la carrera judicial se satisface cuando los funcionarios judiciales tienen certeza sobre su permanencia en la institución y al mismo tiempo tienen interés por continuar vinculados a la misma.

Para conseguir estos objetivos, las instituciones judiciales pueden recurrir a una amplia variedad de mecanismos, entre los que destacan aquéllos que se relacionan con la inamovilidad de los funcionarios, el salario, la adscripción, el retiro y la capacitación. Cada uno de estos aspectos será tratado en este apartado.

### 1) *Inamovilidad*

La inamovilidad es el mecanismo diseñado para garantizar que los juzgadores puedan realizar sus funciones con absoluta autonomía. De esta manera, el principio de la inamovilidad se materializa a través de disposiciones que establecen que la única forma de privar a los juzgadores de sus cargos es mediante un proceso en el que se establezca que existe responsabilidad civil, penal o disciplinaria en su contra, de tal forma que la decisión sobre su permanencia en el cargo no sea una cuestión susceptible de ser resuelta de forma discrecional o sin fundamentos de peso. Es decir, la inamovilidad permite que los juzgadores puedan ser retirados del cargo únicamente mediante la tramitación de un proceso extraordinario. Este tipo de prevenciones garantiza que los juzgadores serán escuchados por los órganos encargados de conocer sus casos, pero, además, reconoce que los juzgadores, al igual que todos los servidores públicos, están obligados a rendir cuentas por el desempeño de su función.

La inamovilidad de los juzgadores es una cuestión que se trata principalmente en el caso de los magistrados; no obstante, en algunas entidades hay disposiciones que establecen un régimen análogo para los jueces de primera instancia. Por lo que respecta a los magistrados, la inamovilidad es un principio que se desprende de la fracción III del artículo 116 de la Constitución general de la república que dispone que “los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de Servidores Públicos de los Estados”. A partir de este principio, la regulación de esta materia en las Constituciones estatales presenta diversas variables. En algunos casos, se determina un lapso improrrogable de permanencia en el cargo; en otros, se plantea la posibilidad de un lapso con una prórroga, y en otros, después de la prórroga, se entiende que el magistrado permanecerá en el cargo hasta su retiro. En todos los anteriores supuestos, la inamovilidad opera cuando las disposiciones que regulan el Poder Judicial disponen que el único mecanismo para retirar a los magistrados del cargo es un proceso de carácter político que debe sustanciarse en las Legislaturas estatales. La intervención del Poder Legislativo en estos procesos se justifica por el hecho de que corresponde al propio Legislativo intervenir en la designación de los magistrados.

Adicionalmente, algunas legislaciones estatales contemplan la posibilidad de imponer algún tipo de sanción a los magistrados mediante un procedimiento que desahoga conforme a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos estatal.

En el caso de los jueces de primera instancia, algunas Leyes Orgánicas reconocen la inamovilidad de estos funcionarios. Al igual que lo que ocurre con los magistrados, los supuestos por los que puede obtenerse la inamovilidad son variados, aunque por lo general ésta se obtiene cuando se ratifica al juez a la conclusión de su primer periodo en el cargo. En el caso de los jueces, el efecto de la inamovilidad es que pueden permanecer en el cargo durante el tiempo que dure su nombramiento o hasta su retiro, si la legislación así lo prevé. Los juzgadores que adquieren la inamovilidad, en principio, sólo pueden ser destituidos mediante un procedimiento político semejante al que se contempla para el caso de los magistrados, en el que interviene el Poder Legislativo de la entidad, así como por el procedimiento de responsabilidad en los términos de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos de la entidad. Sin embargo, existen entidades donde se contempla la posibilidad de que los órganos de gobierno del propio Tribunal inicien procesos para conocer la actuación de los jueces. Estos casos podrían ser considerados como parte de los procedimientos ordinarios del Poder Judicial para supervisar la labor de los juzgadores y, en ese sentido, pueden afectar la condición de inamovilidad de los juzgadores que la han obtenido. Lo anterior puede ilustrarse con el caso en que la Ley Orgánica de un Poder Judicial establece que los jueces serán inamovibles. Sin embargo, a continuación dispone que podrán ser removidos cuando observen mala conducta, por juicio de respon-

sabilidad, por falta de algunas de las cualidades requeridas por la ley para ocupar el cargo o por *ineptitud comprobada para el desempeño del cargo*. Esta situación refleja una concepción más flexible de la inamovilidad y puede llegar a argumentarse que establece un contrasentido que la convierte en inoperante.

Por otra parte, existen diversas entidades en las que no se plantea la posibilidad de otorgar la inamovilidad a los funcionarios judiciales; particularmente, para los jueces. En estos casos, la estabilidad de los funcionarios judiciales en la institución puede ser precaria.

Se encontró que en muchos estados la inamovilidad, a pesar de estar contemplada por la legislación, no tiene los efectos esperados. Esto ocurre especialmente durante el relevo sexenal del Poder Ejecutivo. Hay Poderes Judiciales donde el periodo de ratificaciones y nuevos nombramientos coincide con la llegada del nuevo gobernador del estado. Cuando esto ocurre en un Poder Judicial cuya independencia no es sólida, los funcionarios judiciales y en particular los magistrados suelen presentar su renuncia y esperar los nuevos nombramientos. En muchos casos, se producen cambios que afectan a una buena parte de la planta de juzgadores de la entidad. De esta manera se producen situaciones en las que magistrados que no son ratificados o nombrados para un nuevo periodo deben salir del Poder Judicial u ocupar otro cargo. Esta situación puede ilustrarse con el caso de un juez entrevistado que algún tiempo atrás había sido magistrado en ese mismo Poder Judicial.

En otra entidad, un juez comentó que, a pesar de que la legislación prevé la posibilidad de que los jueces obtengan la inamovilidad, es política de los órganos de gobierno del Tribunal no otorgarla. Otro juzgador relató la forma en que se evita emitir ratificaciones en la institución a la que pertenece, y mencionó que, cuando concluye el periodo de algún juzgador, se le solicita la renuncia y, si el órgano de gobierno se encuentra satisfecho con su actuación, expide inmediatamente un nuevo nombramiento. De esta manera, la unidad jurisdiccional nunca queda acéfala, toda vez que la renuncia y el nuevo nombramiento se tramitan al mismo tiempo.

Como puede observarse, en ocasiones, las previsiones legislativas no necesariamente garantizan que los juzgadores puedan tener la estabilidad necesaria para ejercer de forma autónoma la función jurisdiccional. En ocasiones, la falta de voluntad política dentro del Poder Judicial puede significar un obstáculo para la debida adopción de un régimen de inamovilidad entre los funcionarios judiciales. No obstante, también debe mencionarse que la inamovilidad no es un mecanismo que goce de una aceptación generalizada. En opinión de un funcionario judicial, la inamovilidad, particularmente cuando ésta se plantea por tiempo indefinido, genera entre los juzgadores una actitud conformista y les reduce el interés por superarse. Por ello, consideró conveniente que los juzgadores deban rendir cuentas de su actuación constantemente y, en su caso, ser removidos de la función.

Otra práctica muy común es que, al terminar su encargo, los magistrados no reciban ninguna ratificación formal, sino que simplemente siguen trabajando. De repente, al cambiar las condiciones o consideraciones políticas imperantes, situación que puede presentarse años después, los juzgadores son removidos de su encargo. Al argumentar que ellos, al haber continuado en su encargo, habían sido implícitamente ratificados, se presenta un conflicto, puesto que el acto formal nunca existió. Algunos de estos casos han llegado a la justicia federal, la que ha protegido a los magistrados removidos y los ha reinstalado en sus cargos. Al margen de la relevancia práctica para el tema de la inamovilidad judicial, nos encontramos con una intervención de la justicia federal, como garante de la justicia local, que replantea la compleja relación entre éstas, tal y como quedó de manifiesto en la sección correspondiente (sección III.F.).

Precisamente en relación con este tipo de controversias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido recientemente la siguiente tesis jurisprudencial:

PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Del análisis de este precepto y de las diferentes tesis que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pueden enunciar los siguientes criterios sobre la situación jurídica de los Poderes Judiciales Locales, y que constituyen el marco que la Constitución Federal establece a los Poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados miembros de la Federación, en cuanto a la participación que les corresponde en la integración de aquéllos: 1o. La Constitución Federal establece un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los Congresos como los Ejecutivos de los Estados, en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia, o Tribunales Superiores de Justicia. 2o. Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados y, lógicamente, de los Magistrados de esos tribunales. 3o. Una de las características que se debe respetar para lograr esa independencia es la inamovilidad de los Magistrados. 4o. La regla específica sobre esa inamovilidad supone el cumplimiento de dos requisitos establecidos directamente por la Constitución Federal y uno que debe precisarse en las Constituciones Locales, por remisión que a ellas hace aquélla: El primero, conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, consiste en que los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales (dice expresamente el texto constitucional: "Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales ..."); el segundo consiste en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados sean reelectos (sigue diciendo el texto constitucional: "... podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados."). El requisito que debe preverse en las Constituciones Locales es el relativo al tiempo específico que en ellas se establezca como periodo en el que deben desempeñar el cargo. 5o. La seguridad en el cargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en el que un Magistrado inicia el ejercicio de su encargo. Esta conclusión la ha derivado la Suprema Corte del segundo y cuarto párrafos de la propia fracción III del artículo 116 y de la exposición de motivos correspondiente, y que se refieren a la honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados como Magistrados, así como a la carrera judicial, relativa al ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Si se aceptara el criterio de que esa seguridad sólo la obtiene el Magistrado cuando adquiere la inamovilidad, se propiciaría el fenómeno contrario que vulneraría el texto constitucional, a saber, que nunca se reeligiera a nadie, con lo que ninguno sería nunca inamovible, pudiéndose dar lugar exactamente a lo contrario de lo que se pretende, a saber, que sea imposible alcanzar esa seguridad, poniéndose en peligro la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. El principio de supremacía constitucional exige rechazar categóricamente interpretaciones opuestas al texto y al claro sentido de la Carta Fundamental. Este principio de seguridad en el cargo no tiene como objetivo fundamental la protección del funcionario judicial, sino salvaguardar la garantía social de que se cuente con un cuerpo de Magistrados y Jueces que por reunir con excelencia los atributos que la Constitución exige, hagan efectiva, cotidianamente, la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal. No pasa inadvertido a esta Suprema Corte, que este criterio podría propiciar, en principio, que funcionarios sin la excelencia y sin la diligencia necesarias pudieran ser beneficiados con su aplicación, pero ello no sería consecuencia del criterio, sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño. En efecto, es lógico que la consecuencia del criterio que se sustenta en la Constitución, interpretada por esta Suprema Corte, exige un seguimiento constante de los funcionarios judiciales, a fin de que cuando cumplan con el término para el que fueron designados por primera vez, se pueda dictaminar, de manera fundada y motivada, si debe reelegírseles, de modo tal que si se tiene ese cuidado no se llegará a producir la reelección de una persona que no la merezca, y ello se podrá fundar y motivar suficientemente. 6o. Del criterio anterior se sigue que cuando esté por concluir el cargo de un Magistrado, debe evaluarse su actuación para determinar si acreditó, en su desempeño, cumplir adecuadamente con los atributos que la Constitución exige, lo que implica que si se considera que no debe ser reelecto, por no haber satisfecho esos requisitos, deberá emitirse una resolución fundada y motivada por la autoridad facultada para hacer el nombramiento, en que lo justifique. Lógicamente cuando se considera que se reúnen los requisitos, resulta innecesario que se formule el dictamen. Esto se puede realizar, en la práctica, de diversas maneras, a saber, reelegir expresamente al Magistrado o permitir que continúe desempeñando esa función sin designar a ninguna persona que lo sustituya.

### Precedentes

Amparo en revisión 783/99. Daniel Dávila García. 24 de enero de 2000. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Jorge Carreón Hurtado. Amparo en revisión 234/99. Irene Ruedas Sotelo. 24 de enero de 2000. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número V/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil. Véase: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 120, tesis P. XXIX/98, de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. ANTES DE CONCLUIR EL PERIODO POR EL QUE FUERON NOMBRADOS DEBE EMITIRSE UN DICTAMEN DE EVALUACIÓN POR EL ÓRGANO U ÓRGANOS COMPETENTES EN EL QUE SE PRECISEN LAS CAUSAS POR LAS QUE SE CONSIDERA QUE DEBEN O NO SER REELECTOS." y página 121, tesis P. XXX/98, de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SI AL CONCLUIR EL PERIODO POR EL QUE FUERON NOMBRADOS NO SE DESIGNA EN SU LUGAR A OTRO Y TRANSCURRE EL PERIODO NECESARIO PARA ALCANZAR LA INAMOVILIDAD, SIN UN DICTAMEN VALORATIVO EN EL QUE SE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA DE SU NO REELECCIÓN, DEBE ENTENDERSE QUE ADEMÁS DE HABER SIDO REELECTOS TÁCITAMENTE, ALCANZARON ESA PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DE ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)".<sup>7</sup>

## 2) Salarios

Las percepciones de los funcionarios judiciales son un tema que se aborda continuamente en las propuestas para mejorar la administración de justicia. El motivo de este interés es que tradicionalmente la remuneración de los juzgadores ha sido muy baja. Precisamente a propósito de este problema, muchas de las transformaciones experimentadas por las instituciones judiciales en años recientes han estado orientadas a incrementar las percepciones de los juzgadores. En ese sentido, el aumento de los salarios de los juzgadores contribuye a hacer más atractiva la carrera judicial y permite que quienes ingresen puedan tener expectativas claras para desarrollar su vida profesional al servicio del Poder Judicial.

La discusión sobre la situación actual de las percepciones de los funcionarios judiciales sigue siendo un tema que suscita mucho interés, a pesar de los esfuerzos realizados en muchas entidades por incrementarlas. Este apartado analiza el estado actual de las percepciones de los funcionarios judiciales sobre la base de la opinión de los propios actores. El análisis se realiza a partir de la estimación de los entrevistados sobre las cantidades que reciben distintos servidores públicos del Poder Judicial.

Antes de entrar al análisis de la información, conviene tener en cuenta algunas consideraciones sobre la forma en que se integran las percepciones de los funcionarios judiciales. Por una parte, se cuenta el salario, el cual no es necesariamente el monto más importante de los ingresos. Adicionalmente, los juzgadores reciben bonos y estímulos periódicos. En muchos casos, este tipo de estímulos se consideran ordinarios, toda vez que los juzgadores los reciben con la misma frecuencia con la que cobran el salario. Además, este tipo de estímulos ordinarios puede llegar a ser superior al monto total del salario. De esta manera, el sobresueldo de los juzgadores puede llegar a ser más importante que su salario. Pero también existen los estímulos extraordinarios, que se entregan en ciertas épocas del año o que se otorgan como premio al desempeño. En este último caso, cabe hacer notar que hay Poderes Judiciales donde los procedimientos para determinar a quiénes corresponde recibir ingresos adicionales no son transparentes. De esta manera, los juzgadores no pueden más que imaginar de

---

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, t. XI, febrero de 2000, tesis: p. V/2000, p. 7, materia constitucional, tesis aislada.

qué manera se decide quiénes son los beneficiados. Sin duda, este tipo de prácticas tiene importantes efectos sobre la independencia de los juzgadores.

Dadas las características de los ingresos de los funcionarios judiciales, se optó por preguntar a los entrevistados sobre su opinión respecto del total de sus percepciones y no limitarlos a expresar su valoración del salario.

En primer término, se solicitó la opinión de los juzgadores sobre las percepciones de los magistrados. Los resultados aparecen en las figuras que se presentan a continuación:

FIGURA V.29. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE LOS INGRESOS DE MAGISTRADOS

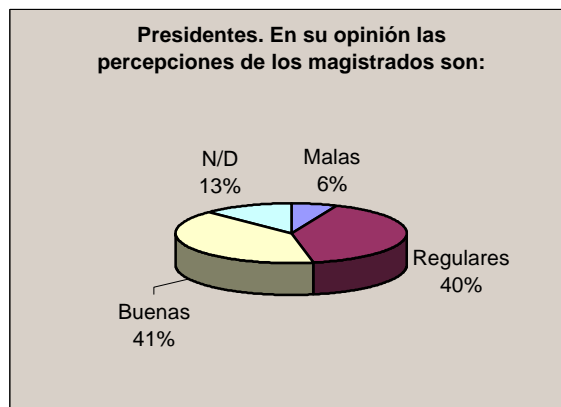


FIGURA V.29.a. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE MAGISTRADOS

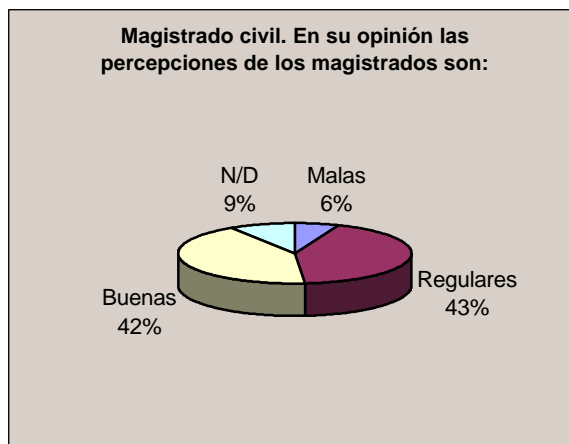




FIGURA V.29.b. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE MAGISTRADOS

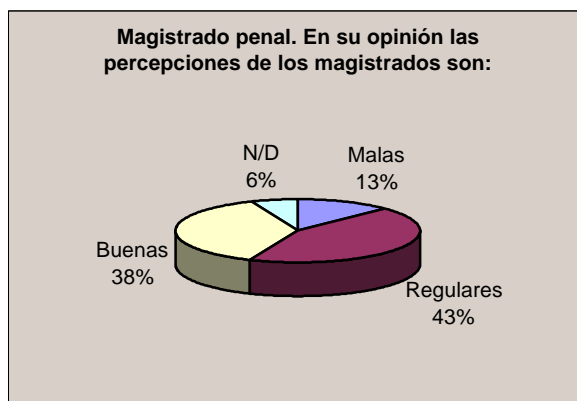


FIGURA V.29.c. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE MAGISTRADOS

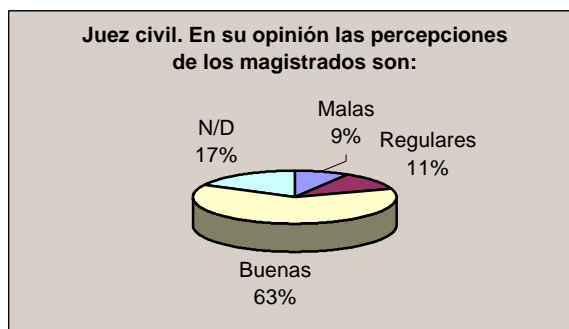
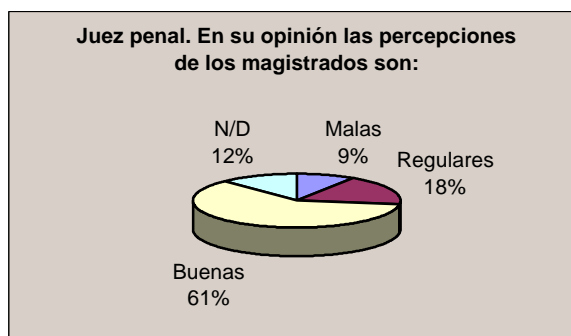


FIGURA V.29.d. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE MAGISTRADOS



Los resultados muestran que la percepción del presidente y de los magistrados civil y penal es muy semejante. El número de entrevistados que consideraron que el salario de los magistrados es malo es muy reducido. El cambio se presenta en las figuras que contienen la opinión de los jueces. Para la mayor parte de ellos, los magistrados se encuentran bien pagados. No obstante, cabe resaltar que el número de jueces que consideró que los magistrados ganan poco es muy semejante al de los

magistrados. Esta información nos llevó a buscar coincidencias entre los entrevistados de una misma entidad. El resultado fue que todos los juzgadores de una entidad, con excepción de su presidente coincidieron en que los salarios de los magistrados son malos. El presidente los estimó regulares. En otro caso, los magistrados y el presidente consideraron que los salarios eran bajos, mientras que los jueces opinaron de distinta manera. Finalmente, se presentó un caso en el que un magistrado dijo que las percepciones de los magistrados eran buenas; otro, que eran regulares, y el presidente sostuvo que eran malas.

Las figuras que siguen contienen información sobre la opinión que tienen los funcionarios judiciales de las percepciones de los jueces.

FIGURA V.30. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES

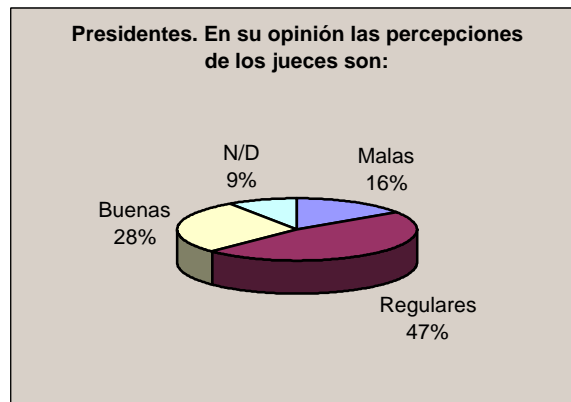


FIGURA V.30.a. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES

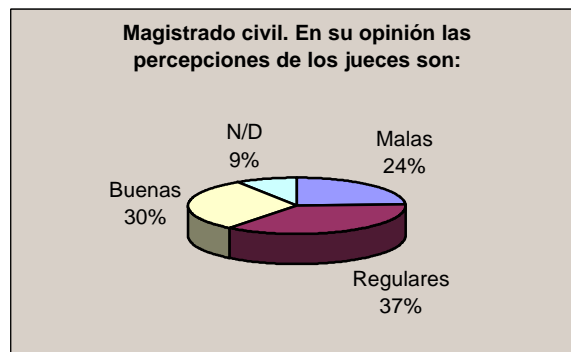


FIGURA V.30.b. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES

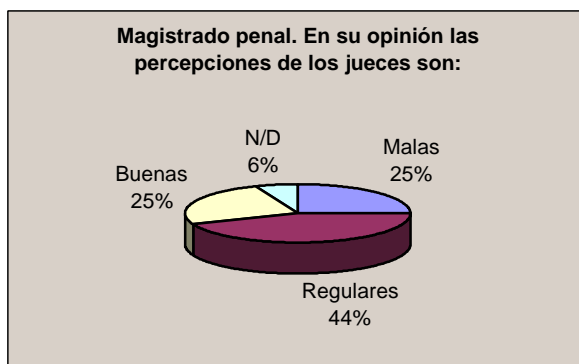


FIGURA V.30.c. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES

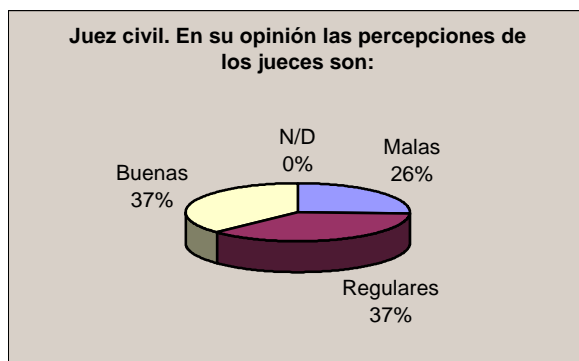
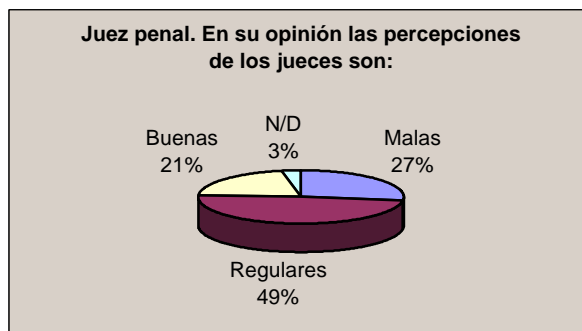


FIGURA V.30.d. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES



A diferencia del caso de los magistrados, en el de los jueces, los resultados son muy semejantes. El porcentaje de entrevistados que considera que las percepciones de los jueces son malas es cercano a la cuarta parte de los entrevistados de cada categoría, con excepción del presidente, donde es el 16%. En las entidades donde se presentan diferencias en las valoraciones entre los presidentes y los juzgadores entrevistados destaca un caso en el que los dos magistrados y los dos jueces difie-

ren de la opinión del presidente. Mientras que este último sostiene que las percepciones son regulares, aquéllos indican que son malas. Como se recordará, esto mismo sucedió con los magistrados. Los dos casos ocurren en la misma entidad.

Por lo que respecta al número de entidades en las que los juzgadores determinaron que las percepciones eran buenas, cabe destacar que en ninguna entidad existió consenso entre los entrevistados en ese sentido. Hubo tres casos en los que cuatro entrevistados coincidieron en que las percepciones eran buenas, y solamente uno las consideró regulares.

Las opiniones sobre las percepciones de los secretarios de salas se presentan a continuación:

FIGURA V.31. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE SALA

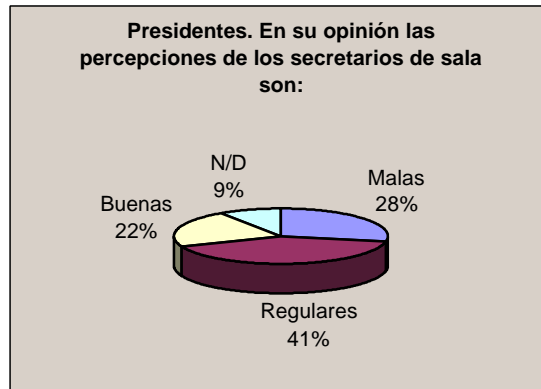


FIGURA V.31.a. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE SALA

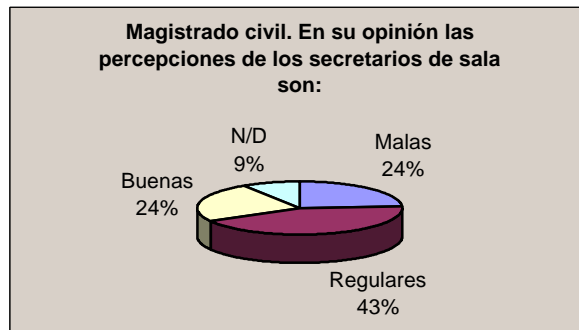


FIGURA V.31.b. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE SALA

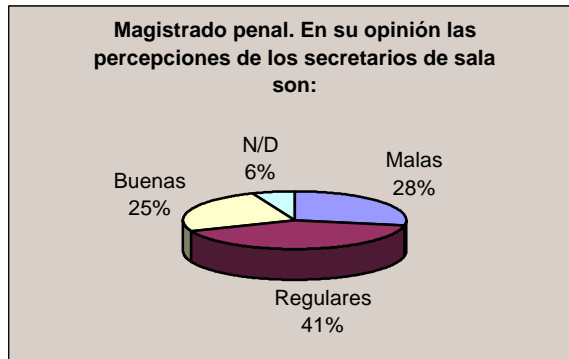


FIGURA V.31.c. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE SALA

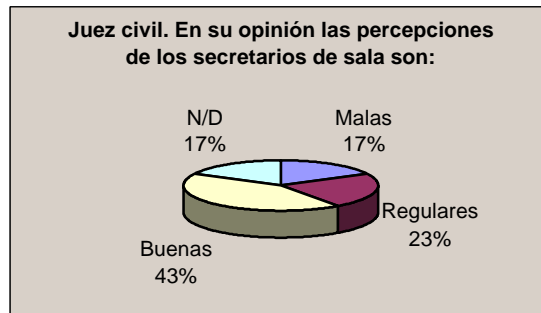
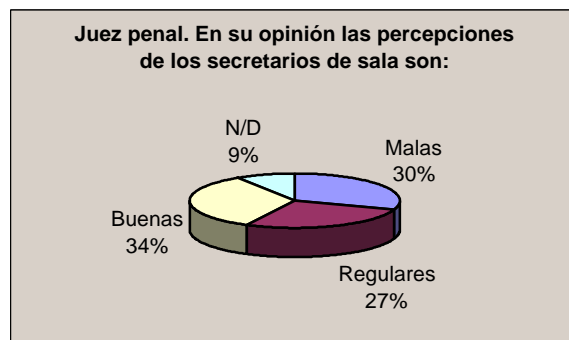


FIGURA V.31.d. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE SALA



En este apartado, se presentan diferencias entre la opinión de los jueces de primera instancia, respecto de la de los magistrados y presidentes. Por una parte, el porcentaje de opiniones de los juzgadores de primera instancia que considera que las percepciones de los secretarios de salas son buenas es superior al de los magistrados y presidentes. Sin embargo, en el caso de la opiniones en el sentido de considerar que las cantidades que reciben los secretarios de sala son malas, los jueces civiles difieren de los penales. En este caso, de los jueces civiles, sólo el 17% de los entrevistados

consideran que los secretarios ganan mal, mientras que el 30% de los jueces penales entrevistados opina en ese sentido.

El caso de los secretarios de sala requiere mucha atención, toda vez que este cargo suele ser considerado como una especie de trampolín para el ascenso a juez por parte de los servidores del Poder Judicial.

Las opiniones sobre los ingresos de los secretarios de juzgados se presentan en las figuras que siguen:

FIGURA V.32. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE JUZGADO

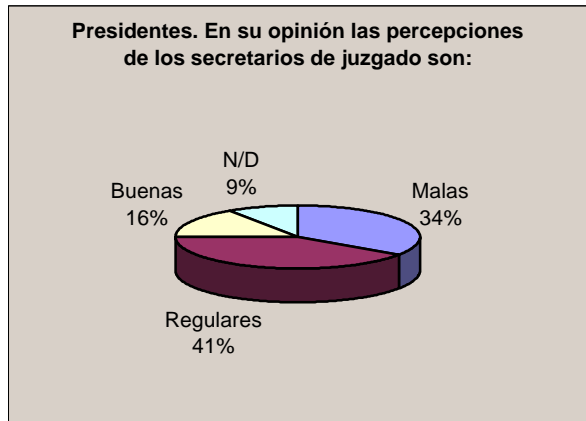


FIGURA V.32.a. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE JUZGADO

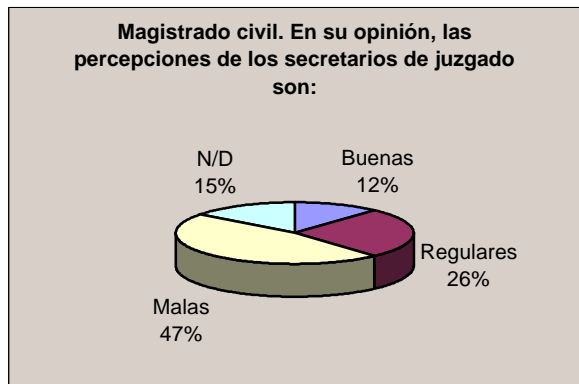


FIGURA V.32.b. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE JUZGADO

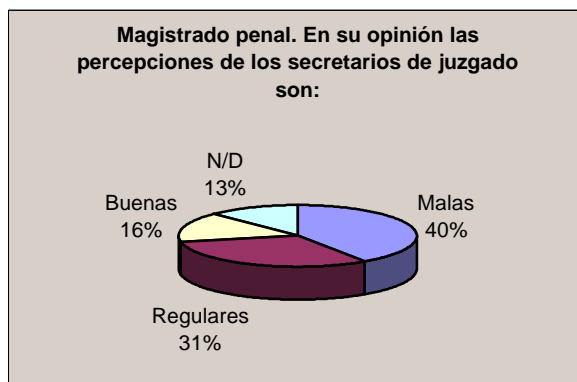


FIGURA V.32.c. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE JUZGADO

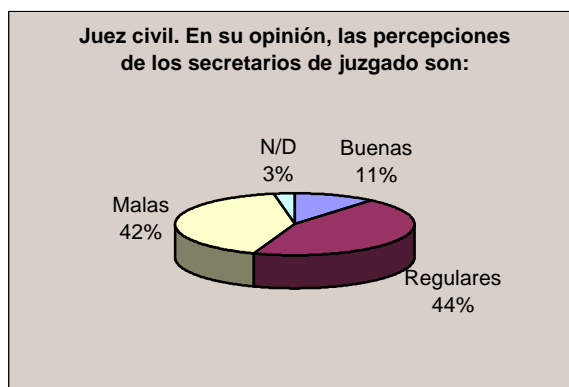
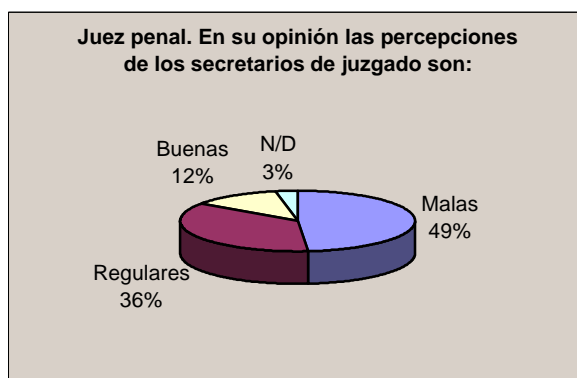


FIGURA V.32.d. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE JUZGADO



Las respuestas de los entrevistados indican que la opinión que se tiene sobre los ingresos de los secretarios de juzgado es que son, por lo general, regulares o malos. El dato es particularmente importante, si se toma en consideración que las secretarías de los juzgados son con frecuencia el punto

de partida de la carrera judicial. En ese sentido, debe considerarse que el salario representa un importante incentivo para la permanencia de los funcionarios en la institución, y evita la movilidad del personal. Los resultados muestran que en opinión de los entrevistados, los salarios de los secretarios por lo general no constituyen una remuneración adecuada.

Finalmente, se presenta la opinión de los entrevistados en relación a los ingresos de los jueces de paz.

FIGURA V.33. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES MENORES

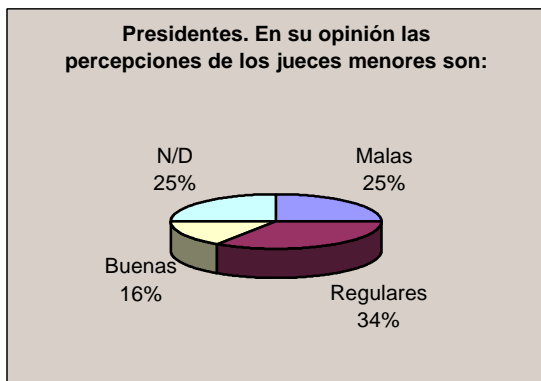


FIGURA V.33.a. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES MENORES

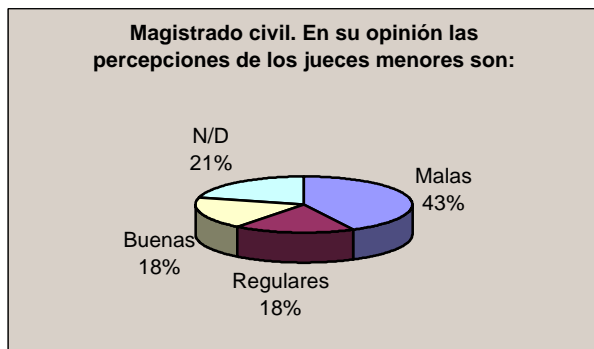




FIGURA V.33.b. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES MENORES

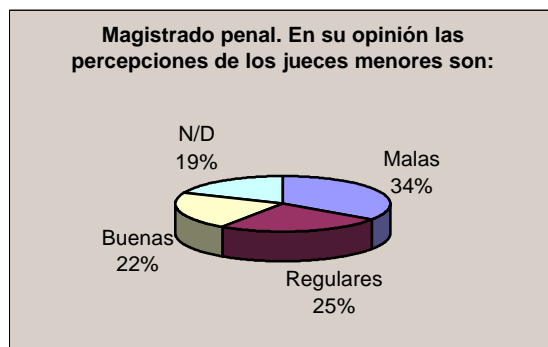


FIGURA V.33.c. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES MENORES

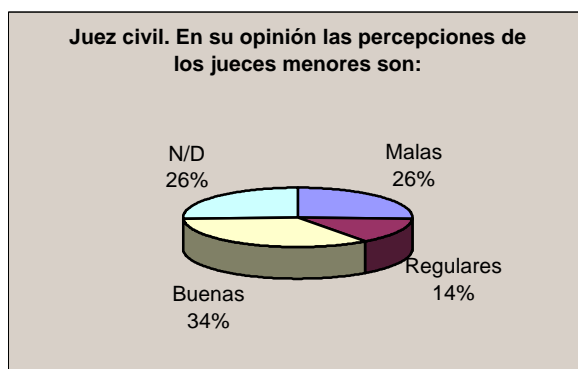
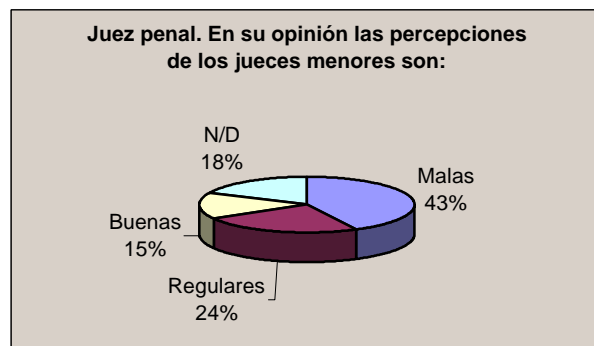


FIGURA V.33.d. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES MENORES



Los resultados de la valoración sobre las percepciones de los jueces menores o de paz son muy variados. No obstante, pueden apreciarse diferencias que pueden resultar interesantes. En ese sentido destacan los jueces civiles, toda vez que el 34% consideró que los jueces menores ganan bien. Este porcentaje es el más alto de todos los grupos entrevistados. En contraste con ellos, los jueces

penales se inclinaron por considerar que los ingresos de los jueces menores son regulares y malos. Los magistrados civiles y penales siguen un patrón muy semejante al de estos últimos.

Cabe aclarar que el caso de los jueces menores presenta una problemática especial. En ocasiones, este tipo de funcionarios suele tener una actividad jurisdiccional muy limitada, por diversas razones.<sup>8</sup> Esta circunstancia hace que otros funcionarios del Poder Judicial consideren que trabajan mucho menos que otros y, en consecuencia, no tienen por qué recibir una remuneración más elevada. En otros casos, se ha intentado aumentar la actividad de los jueces menores al modificar su competencia; principalmente, mediante el incremento de la cuantía de los asuntos que desahogan. Sin embargo, no parece haber una política destinada a propiciar el acceso a la justicia de grupos que por distintos motivos no se acercan a la misma. Las medidas destinadas a modificar la competencia de los juzgados de paz o a hacer desaparecerlos parecen responder más a necesidades internas de la institución judicial que a una política de acceso a la justicia.<sup>9</sup>

El análisis en conjunto de la información obtenida en materia de percepciones de los juzgadores indica que los magistrados y jueces penales son los que se muestran más insatisfechos con sus ingresos.

Por otro lado, una valoración general de la opinión de los juzgadores sobre sus percepciones debe reconocer que hay varias entidades donde existe todavía un importante rezago. Sin embargo, también puede apreciarse que hay Poderes Judiciales donde, en términos generales, los juzgadores consideran que sus percepciones son adecuadas. La tendencia parece indicar que las percepciones han mejorado o se encuentran en el proceso de hacerlo.

A propósito de la valoración de las mismas, también conviene tener en cuenta que muchos servidores judiciales toman en cuenta para su valoración las percepciones de los jueces federales. En ese sentido, los comentarios suelen indicar que existe todavía una importante desproporción entre lo que ganan los juzgadores del fuero común y lo que ganan los del fuero federal. Al respecto, un juzgador cuestionaba “¿es qué no hacemos lo mismo?”.

Un aspecto estrechamente relacionado con esta última cuestión tiene que ver con la salida de juzgadores y, en general, personal especializado hacia el Poder Judicial federal. Muchos entrevistados se mostraron preocupados por esta situación, toda vez que consideran que los juzgadores, después de haber sido capacitados por el Poder Judicial estatal, son contratados por el Poder Judicial federal. En opinión de muchos entrevistados, la diferencia entre las percepciones de unos y otros servidores son determinantes en el momento que se decide dejar la institución judicial local para ingresar a la federal.

### 3) Retiro

Si bien se han presentado importantes avances en el fortalecimiento de las percepciones de los juzgadores, no puede decirse lo mismo sobre los planes de retiro. Algún entrevistado comentaba que las condiciones existentes para el retiro implicaban una disminución tan fuerte de sus percepciones ordinarias que le resultaba prácticamente imposible salir del servicio. Una de las causas de este problema tiene que ver con la forma en la que suelen integrarse las percepciones del personal del Poder Judicial. En ocasiones, algunos ingresos no se ven reflejados en el salario ordinario, con lo cual no califican para ser considerados en la integración de las pensiones. No obstante, en mu-

---

<sup>8</sup> Algunas de las explicaciones sobre la poca actividad de los jueces de paz tienen que ver con la ubicación de los juzgados y su competencia.

<sup>9</sup> Un excepción muy interesante fue la reforma constitucional y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Zacatecas, aprobada muy recientemente, donde, entre otras cosas, se modificó la naturaleza de los juzgados menores, elevando su cuantía y mejorando las condiciones laborales de su personal.

chas entidades la cuestión del retiro simplemente no se encuentra contemplada en la legislación. Esta situación genera mucha incertidumbre a quienes siguen la carrera judicial.

Las figuras que aparecen a continuación presentan un breve resumen de la regulación sobre retiro existente en las instituciones judiciales del país, basada en el contenido de sus Leyes Orgánicas.

FIGURA V.34. RETIRO DE LOS MAGISTRADOS

<i>Retiro</i>	<i>Magistrados</i>
Aguascalientes	No hay regulación.
Baja California	A los 70 años o por incapacidad física o mental.
Baja California Sur	No hay regulación.
Campeche	Ley Orgánica menciona un fondo de retiro para servidores judiciales.
Chiapas	No hay regulación.
Chihuahua	No hay regulación.
Coahuila	Retiro forzoso a los 70 años, o por padecimiento físico o mental incurable.
Colima	No hay regulación.
Distrito Federal	A los 75 años o por sobrevenir incapacidad física o mental.
Durango	No hay regulación.
Guanajuato	Ley Orgánica menciona el derecho a un haber por retiro.
Guerrero	No hay regulación.
Hidalgo	A los 60 años, sumando su edad a la de su servicio, aunque podrá continuar voluntariamente hasta por 10 años más, o por incapacidad física o mental.
Jalisco	Al término de 17 años (7 primer término y 10 más si son reelectos) un haber por retiro (forzoso).
México	No hay regulación.
Michoacán	Retiro forzoso a los 70 años o por incapacidad física o mental, con derecho a un haber por retiro.
Morelos	No hay regulación.
Nayarit	Al término de su período (10 años) derecho a un haber por retiro.
Nuevo León	No hay regulación.
Oaxaca	A los 70 años o por incapacidad física o mental; o por retiro voluntario con pensión equivalente al cien por ciento de sus percepciones.
Puebla	No hay regulación.
Querétaro	Ley Orgánica menciona que oficial mayor se encarga de jubilaciones de servidores del Poder Judicial.
Quintana Roo	Retiro forzoso por incapacidad permanente física o mental.
San Luis Potosí	No hay regulación.
Sinaloa	Pensión por retiro forzoso a los 70 años o por incapacidad física o mental, o por retiro voluntario.
Sonora	Retiro forzoso a los 65 años.
Tabasco	No hay regulación.
Tamaulipas	Retiro forzoso por incapacidad física incurable o mental, aunque sea parcial o transitoria, que impida desempeñar el cargo.
Tlaxcala	Ley Orgánica menciona que el oficial mayor se encarga de jubilaciones de servidores del Poder Judicial.
Veracruz	La pensión se menciona como uno de los destinos del fondo auxiliar.
Yucatán	No hay regulación.
Zacatecas	No hay regulación.

FIGURA V.34.a. RETIRO DE LOS JUECES

<i>Retiro</i>	<i>Jueces</i>
Aguascalientes	No hay regulación.
Baja California	A los 70 años o por incapacidad física o mental.
Baja California Sur	No hay regulación.
Campeche	Ley Orgánica menciona un fondo de retiro para servidores judiciales.
Chiapas	No hay regulación.
Chihuahua	No hay regulación.
Coahuila	Retiro forzoso a los 70 años, o por padecimiento físico o mental incurable.
Colima	No hay regulación.
Distrito Federal	A los 75 años o por sobrevenir incapacidad física o mental.
Durango	No hay regulación.
Guanajuato	No hay regulación.
Guerrero	No hay regulación.
Hidalgo	No hay regulación.
Jalisco	Haber por retiro voluntario a los 65 años y forzoso a los 70.
México	No hay regulación.
Michoacán	No hay regulación.
Morelos	No hay regulación.
Nayarit	Contemplado únicamente en la Constitución del estado.
Nuevo León	No hay regulación.
Oaxaca	No hay regulación.
Puebla	No hay regulación.
Querétaro	Ley Orgánica menciona que el oficial mayor se encarga de jubilaciones de servidores del Poder Judicial.
Quintana Roo	Retiro forzoso por incapacidad permanente física o mental.
San Luis Potosí	No hay regulación.
Sinaloa	No hay regulación.
Sonora	No hay regulación.
Tabasco	No hay regulación.
Tamaulipas	Retiro forzoso por incapacidad física incurable o mental que imposibilite para desempeñar el cargo.
Tlaxcala	Ley Orgánica menciona que el oficial mayor se encarga de jubilaciones de servidores del Poder Judicial.
Veracruz	Se menciona como uno de los destinos del fondo auxiliar.
Yucatán	No hay regulación.
Zacatecas	No hay regulación.

Como puede observarse en las figuras, la situación de los jueces en materia de retiro es más precaria que la de los magistrados. Sin embargo, incluso en el caso de los magistrados, no queda debidamente establecida la forma en que se determinará el monto de la pensión. La excepción se presenta en el estado de Oaxaca, donde se dispone que los magistrados recibirán el total de sus percepciones mensuales. La redacción del precepto indica que quienes se jubilen recibirán no sólo el salario ordinario, sino también las compensaciones adicionales que se otorgan a los servidores del Poder Judicial.

La ausencia de reglas claras en materia de retiro, así como las dificultades para integrar pensiones que sean capaces de satisfacer las necesidades de los jubilados, no sólo afecta la seguridad de los juzgadores en la carrera judicial, también obliga a aquellos que desean retirarse a seguir labo-

rando, para evitar una disminución en sus ingresos. Estas dos situaciones repercuten sobre la institución judicial. La primera, al afectar la estabilidad de los juzgadores, lo que daña directamente su independencia, al tener que preocuparse por las actividades que desempeñarán una vez que salgan de la institución, y la segunda, al propiciar que funcionarios que se encuentran cansados de prestar sus servicios se vean obligados a continuar haciéndolo.

#### 4) Racionalización en las adscripciones

Si bien la permanencia en las adscripciones se trata de un tema estudiado en la sección III.C.3. y III.C.4., supone una cuestión que incide directamente en la estabilidad de los funcionarios judiciales. En ocasiones, los criterios para definir y variar las adscripciones de los juzgadores carecen de transparencia y no ofrecen ningún mecanismo que permita escuchar al interesado. Estas situaciones afectan a la estabilidad de los juzgadores, al sujetarlos a mecanismos que se encuentran completamente fuera de su alcance. De esta manera, el cambio de adscripción puede presentarse repentinamente, y el juzgador debe hacer los preparativos para cambiar de residencia inmediatamente. Este tipo de situaciones genera importantes trastornos en la vida de los funcionarios judiciales. Por otro lado, la falta de reglas claras que permitan conocer cómo se deciden las adscripciones de los juzgadores genera incertidumbre sobre el proceso y se presta a la manipulación.

Sin embargo, también es necesario considerar el otro lado de la moneda. Una plática con un funcionario judicial sobre el tema aportó otro punto de vista sobre el problema de la adscripción. En su opinión, existen plazas en las que nadie quiere estar adscrito por diversos motivos. En algunos casos, puede ser el aislamiento de la población; en otros, la responsabilidad que implica o incluso la carga de trabajo. En estas situaciones, las decisiones tienen que ser tomadas por los organismos encargados de las adscripciones y la justificación es la necesidad del servicio. Dadas las variables que deben considerarse para decidir las adscripciones de los Poderes Judiciales, se dificulta mucho generar lineamientos objetivos que permitan orientar las decisiones. De esta manera, criterios como la antigüedad o la capacidad no siempre pueden producir un resultado satisfactorio tanto para la institución como para el interesado.

A continuación se presenta una figura que indica qué órgano de gobierno de los Poderes Judiciales se encarga de realizar las adscripciones.

FIGURA V.35. ADSCRIPCIONES DE LOS JUZGADOS

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Pleno</i>	<i>Consejo</i>
Aguascalientes	No	Sí
Baja California	No	Sí
Baja California Sur	Sí	No
Campeche	Sí	No
Chiapas	Sí	No
Chihuahua	Sí	No
Coahuila	No	Sí propone el Presidente
Colima	Sí	No
Distrito Federal	No	Sí
Durango	No	Sí
Guanajuato	No	Sí
Guerrero	Sí	No
Hidalgo	Sí	No

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Pleno</i>	<i>Consejo</i>
Jalisco	No	Sí
México	No	Sí
Michoacán	Sí	No
Morelos	No	Sí
Nayarit	No	Sí
Nuevo León	Sí propone el Consejo	No
Oaxaca	No	Presidente
Puebla	Sí	No
Querétaro	Sí	No
Quintana Roo	Sí	No
San Luis Potosí	Sí	No
Sinaloa	Sí	No
Sonora	No	Sí
Tabasco	Sí	No
Tamaulipas	Sí	No
Tlaxcala	Sí	No
Veracruz	No	Sí
Yucatán	Sí	No
Zacatecas	Sí	No

Como puede verse, en la mayor parte de los casos, la decisión sobre la adscripción de los jueces de primera instancia es competencia de un órgano colegiado. Sin duda, esta circunstancia contribuye a que las decisiones sean producto de la discusión dentro de dicha instancia y evita que prevalezcan criterios eminentemente subjetivos. En algunas entidades, los órganos colegiados cuentan con normas no escritas que permiten definir con mayor claridad la forma en que se procederá. De esta manera, si se trata de ocupar las plazas que se encuentran en la capital del estado, el criterio puede ser colocar ahí a los jueces menos experimentados, toda vez que, de esta manera, el Tribunal se encuentra más cerca de ellos. Aunque en otros casos las plazas de la capital son para aquellos jueces que tienen más experiencia. De cualquier modo, debe considerarse que sólo un procedimiento explícito puede dar certeza y transparencia a la toma de este tipo de decisiones.

#### d. *Capacitación*

La capacitación es un área que ha recibido mucha atención en los Poderes Judiciales estatales. Como ya se ha dicho, casi todos los ordenamientos que regulan la administración de justicia en el país contemplan la existencia de un Instituto de Capacitación o de centros con alguna denominación semejante. En muchos casos, las leyes regulan la estructura y las actividades de los institutos, e incluso establecen que sus cursos serán obligatorios para acceder a diversos cargos de la carrera judicial. No obstante, en muchas ocasiones la normatividad es incapaz de hacer frente a la realidad. La falta de instalaciones apropiadas y de personal capacitado para impartir los cursos reducen a buenos deseos el mandato legislativo. La mayor parte de los Institutos que son operativos dedican sus esfuerzos a la capacitación del personal que aspira a ingresar a cargos inferiores al de juez. Son pocos los que tienen cursos para acceder a los exámenes de selección para jueces y, aun menos, los que cuentan con programas permanentes de educación continua.

### 1) *Institutos*

Aun cuando existen estos institutos en prácticamente todos los Poderes Judiciales (*vid.* figura I.2.), pueden observarse diferencias importantes entre ellos. El Poder Judicial del Estado de México es uno de los que más avances ha obtenido en este rubro. Cuenta con programas dirigidos no sólo a aspirantes, sino también al personal jurisdiccional que se encuentra en funciones. Entre los objetivos de los programas de capacitación de esta entidad se incluye la posibilidad de crear cursos de carácter obligatorio para el personal. En todo caso, a pesar de que no exista un mandato expreso, el Consejo de la Judicatura de ese Poder Judicial expresa claramente que la asistencia a los cursos de capacitación es un elemento importante dentro del expediente de servicios de los funcionarios para definir su desarrollo dentro de la carrera judicial. Otro aspecto relevante de este programa consiste en su vinculación con la Universidad del estado. El Poder Judicial del Estado de México cuenta con magistrados y jueces que también cumplen con funciones docentes en la universidad. Todas estas circunstancias han permitido la construcción de una relación provechosa para ambas instituciones.

Existen otros ejemplos, como el del Poder Judicial de Sinaloa, donde el Instituto de Capacitación juega un papel importante en los procesos de selección. En este caso, el Instituto de Capacitación se ocupa no sólo de la impartición de cursos a aspirantes a ingresar al Poder Judicial o al personal que ya labora en el mismo, sino que también se encarga de la elaboración y aplicación de los exámenes que sirven de base para los concursos de selección del personal del Poder Judicial. Asimismo, el Instituto se encarga de la publicación de la revista del Poder Judicial y de boletines en los que se informa sobre modificaciones a la legislación. De esta manera, suple la existencia de un catálogo extenso de cursos de capacitación mediante el empleo de otras herramientas que contribuyen al desarrollo del personal del Poder Judicial.

En general, los programas de capacitación de los Poderes Judiciales deben todavía resolver cuestiones que se encuentran estrechamente relacionadas con la búsqueda de instructores idóneas para guiar un proceso adecuado de capacitación. La gran mayoría de los estados no ha podido operar programas de capacitación de manera total y sistemática, ya que no existen suficientes programas ni centros académicos preparados para dar este servicio tan especializado. Los Poderes Judiciales tampoco cuentan con la estructura ni el personal necesario para impartirlos.

### 2) *Programas externos*

La presencia de funcionarios judiciales en programas académicos organizados por instituciones ajenas al Poder Judicial constituye una forma alternativa de capacitación. Algunos Poderes Judiciales apoyan a sus funcionarios mediante el otorgamiento de becas y otros estímulos para el estudio. Es común encontrar jueces y magistrados inscritos en maestrías y diplomados impartidos por las universidades de cada entidad. En estos casos, la iniciativa es normalmente de cada individuo; sin embargo, la posibilidad de un apoyo económico a cargo de la institución judicial es viable, siempre que se solicite.

En el caso del estado de Guanajuato, se han creado incluso programas destinados a apoyar a miembros del Poder Judicial interesados en realizar estancias de investigación en instituciones académicas. Los resultados parecen ser favorables para los individuos que realizan estas experiencias; sin embargo, todavía no existe una política clara orientada a la réplica de los conocimientos que adquieren los funcionarios favorecidos con una estancia de investigación.

Una experiencia relacionada con la capacitación que tiene particular relevancia es una maestría organizada por instituciones académicas que involucra a personal de cuatro Poderes Judiciales.<sup>10</sup> En este caso, se trata de la impartición de una maestría en derecho judicial en la ciudad de León, Guanajuato, donde el objetivo no sólo consiste en acercar a los juzgadores a temas de interés para el ejercicio de sus funciones, sino que su presencia en el salón de clases constituye un foro académico abierto para la discusión de la problemática de cada juzgador, así como para el intercambio de experiencias. La intención original del programa consistía en proporcionar conocimientos generales y especializados a los juzgadores, pero sin tratar de enfocar los cursos a una materia específica. Sin embargo, los funcionarios de los Poderes Judiciales insistieron en la necesidad de atender particularmente el área penal. Por ello, el plan de la maestría fue modificado para incluir contenidos de carácter penal y procesal penal.

El programa de esta maestría, donde colaboran activamente dos instituciones académicas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Universidad Iberoamericana, plantel Bajío, se basa en un acercamiento de carácter general al fenómeno jurídico, mediante el cual los juzgadores repasan temas generales del derecho en México durante los primeros semestres, y temas más específicos y prácticos en los semestres posteriores.<sup>11</sup> En ocasiones, la diferencia entre el conocimiento teórico y el práctico producen cierto distanciamiento en el aula. Este tipo de situaciones plantean también la necesidad de ajustar los contenidos y las técnicas para la impartición de este tipo de cursos.

Lo más importante que esta clase de experiencias ha dejado es la inaplazable necesidad por parte de los Poderes Judiciales de establecer mecanismos de cooperación con otros actores sociales; en este caso, las universidades, como una nueva forma de apoyar su transformación en instituciones cercanas a las necesidades y demandas sociales.

## 2. *Personal administrativo*

El personal administrativo de los Poderes Judiciales cumple una función esencial de apoyo a las tareas jurisdiccionales. Dadas las características del trabajo en las unidades jurisdiccionales, se espera de ellos no sólo eficiencia en las tareas de apoyo, sino que en ocasiones son también responsables de efectuar tareas de asistencia directa en la función jurisdiccional. Con frecuencia, algunas de las plazas del personal administrativo son ocupadas por estudiantes de la carrera de derecho, por lo que la función de apoyo administrativo se convierte en una importante puerta de acceso a la carrera judicial.

Como ya se ha afirmado con anterioridad, las características del trabajo en las unidades jurisdiccionales requieren que el personal conozca el proceso de la administración de justicia y comprenda la responsabilidad que significa. El conocimiento de estas tareas necesita varios meses de entrenamiento y supervisión. Por esta razón, es importante generar mecanismos que permitan una

---

<sup>10</sup> Esta maestría la imparte el Instituto de Investigaciones Jurídicas, coordinada por la Unidad de Investigación Empírica, en colaboración con la Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato, de enero de 1999 a diciembre de 2000. Los cuatro Poderes Judiciales involucrados fueron Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán y Zacatecas.

<sup>11</sup> Un aspecto que resulta importante mencionar consiste en la definición de los objetivos de los cursos de maestría respecto de los programas de capacitación judicial. Si bien se trata de cuestiones que se encuentran estrechamente vinculadas, es importante distinguir que el enfoque de la maestría pretende aproximar a los juzgadores a cuestiones relacionadas con sus funciones desde una perspectiva académica, en tanto que los programas de capacitación tienen un enfoque dirigido a resolver cuestiones específicas. Es decir, el primero busca una formación jurídica integral del juzgador y el segundo se orienta a resolver necesidades inmediatas. En el caso de la maestría que se imparte a personal de cuatro entidades federativas, la discusión adquiere relevancia. La cuestión involucra la forma en la que los profesores de la maestría exponen sus temas y su impacto en los juzgadores.



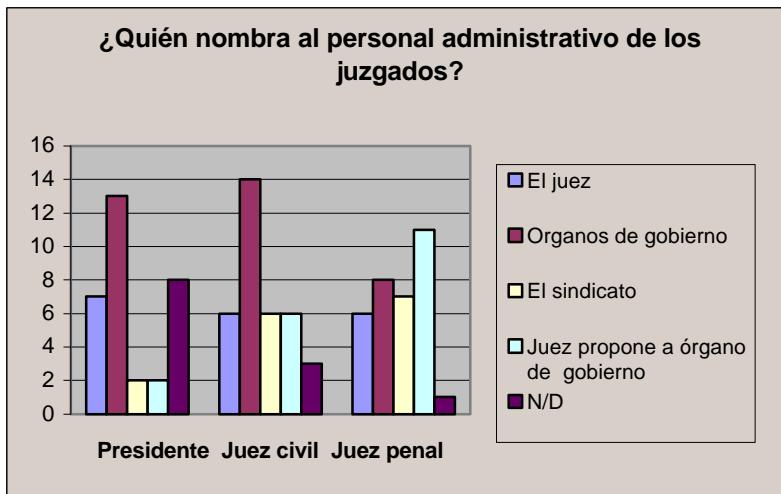
adecuada selección del personal y que aseguren su permanencia en las instituciones judiciales. Este apartado se ocupa de analizar la forma en que se relacionan las instituciones judiciales con el personal administrativo que labora en ellas.

a. *Los procesos de nombramiento y selección*

La selección y adscripción del personal administrativo de los Poderes Judiciales presenta distintas variables en los Poderes Judiciales del país. La diversidad incluye desde un proceso de selección que se maneja a discreción del jefe de la unidad jurisdiccional que lo requiera hasta procesos en los que este último no interviene, pasando por situaciones en las que incluso el propio Poder Judicial tiene una participación limitada, toda vez que el sindicato de trabajadores de la institución reclama para sí dicha facultad.

La figura V.36. contiene las respuestas proporcionadas por los juzgadores sobre la forma en que se nombra al personal que labora en los juzgados.

FIGURA V.36. NOMBRAMIENTO DE PERSONAL ADMINISTRATIVO



Las respuestas indican que los órganos de gobierno del Poder Judicial son los que tienen un papel predominante en el nombramiento del personal administrativo. Sin embargo, también cabe destacar el del sindicato. En este caso, sólo dos presidentes mencionaron su intervención. Sin embargo, la respuesta fue distinta en el caso de los jueces civiles y penales. Éstos mencionaron en seis y siete ocasiones, respectivamente, que el sindicato se encarga de hacer las designaciones del personal administrativo. Esta divergencia es particularmente llamativa, toda vez que se trata de una cuestión que tiene una estrecha relación con el gobierno del Poder Judicial.

Por lo que respecta a la intervención de los titulares de las unidades jurisdiccionales en la designación del personal, se encontró que las respuestas de presidentes y juzgadores son muy semejantes. La única excepción es en el caso de los jueces penales, donde once mencionaron que las designaciones las hace un órgano de gobierno del Poder Judicial a propuesta de ellos.

En el caso de las repuestas que aparecen como no disponibles, debe destacarse por el hecho de que dos jueces civiles contestaron que no sabían cómo se hacía el nombramiento de su personal administrativo. Esta circunstancia evidencia un importante desconocimiento de la forma en que opera la institución, aun en aquéllos aspectos básicos o elementales para operar.

Los juzgadores en general mencionaron que, con frecuencia, la Oficialía Mayor del Poder Judicial es el organismo encargado las relaciones con el personal administrativo. Por ello, a esta oficina corresponde en muchas ocasiones preparar los exámenes de aptitud de los aspirantes y asumir todo el proceso de su selección.

Muchos de los que afirmaron que el sindicato de trabajadores del Poder Judicial de cada entidad juega un papel determinante en el nombramiento del personal, al seleccionar al personal administrativo, mencionaron que esta situación genera problemas para el funcionamiento de las unidades jurisdiccionales, al no ser un mecanismo que da prioridad a los méritos o al conocimiento de los candidatos, sino sus relaciones con el sindicato. Por ello, con frecuencia se escuchó que el problema más frecuente es la falta de capacidad del personal propuesto por los sindicatos.

### b. *Estabilidad*

Por lo que toca a la estabilidad en el empleo, esto es aún un principio que no se ha visto cumplido en los Poderes Judiciales, debido precisamente a que todavía no se han establecido, de manera general, sistemas que seleccionen a los mejores candidatos para ocupar las plazas administrativas. Si esto es así, las instituciones todavía no tienen mayor interés en que estas plazas se encuentren irreparablemente ligadas a sus titulares, tal y como se produce con los elementos que garantizan estabilidad. Por el contrario, los puestos administrativos son todavía vistos como plazas de cierta temporalidad para aquellos que las ocupan.

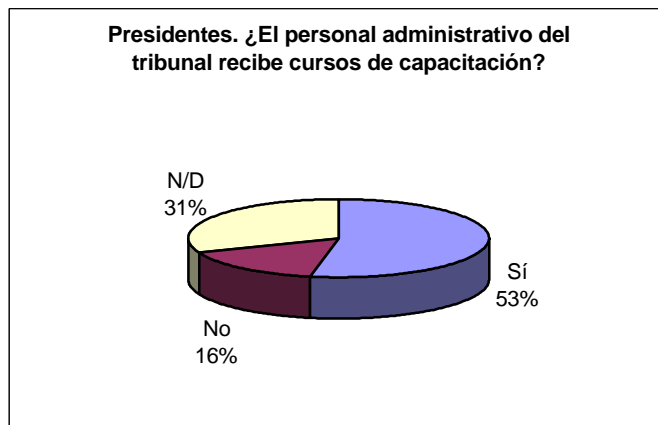
La única excepción que puede mencionarse, como factor que otorga cierta estabilidad en el empleo, es precisamente la acción de los sindicatos, los que protegen a sus miembros contra decisiones arbitrarias que pueden removerlos de sus posiciones. Más aún, lo que los sindicatos ofrecen es que, cuando sus trabajadores piden ser removidos por parte de sus superiores, con causas justificada, en realidad son cambiados de plaza, sin que pierdan sus trabajos. Sin embargo, este tipo de beneficios al trabajador no es del todo ventajoso para la institución, si no se trata de trabajadores que cuentan con la debida preparación y capacitación para cumplir con las funciones de asistencia y auxilio a las funciones jurisdiccionales.

### c. *Capacitación*

La capacitación del personal administrativo suele ser una función que corresponde a las Oficinas Mayores u oficinas semejantes de los Poderes Judiciales. Por lo general, el personal administrativo recibe cursos que impactan sobre su desempeño en el trabajo, tales como ortografía, mecanografía y cómputo. Sin embargo, en varios Poderes Judiciales también se ha tratado de proporcionar al personal capacitación, con el objeto de mejorar las relaciones entre ellos y con el público. Para tal efecto se han impartido cursos de psicología y relaciones humanas. En opinión de los funcionarios judiciales entrevistados, en la atmósfera de trabajo en las unidades jurisdiccionales cuyo personal ha recibido este curso se percibe un cambio muy favorable.

La figura V.37. contiene información proporcionada por los presidentes de los Tribunales sobre los cursos de capacitación impartidos al personal administrativo.

FIGURA V.37. CURSOS DE CAPACITACIÓN AL PERSONAL ADMINISTRATIVO



Las respuestas afirmativas por lo general incluyen algunos comentarios sobre el carácter de los cursos y su frecuencia. Así, algunos presidentes mencionaron que normalmente la asistencia a los cursos no es obligatoria, aunque suele persuadirse a todos los empleados para que asistan, de tal forma que difícilmente se presentan ausencias. Por otra parte, la frecuencia de los cursos casi nunca se encuentra claramente determinada. En muchas entidades, los cursos son esporádicos. Posiblemente el aspecto más relevante de este apartado es la falta de planeación y programación periódica de cursos de capacitación para el personal administrativo.

Entre los temas que más se imparten, destaca especialmente el caso del cómputo. En este aspecto, las estrategias para capacitar al personal han sido diversas. En una entidad se optó por capacitar a todo el personal con anterioridad al momento en que se entregó el equipo a cada unidad jurisdiccional. En otro caso, los cursos se impartieron en el área de trabajo de cada unidad. En un caso se intentó poner especial atención en aquellos empleados que mostraran mayor facilidad para el manejo del equipo, con el fin de convertirlos en especialistas del área jurisdiccional de su adscripción y así descargar al personal del área de cómputo del desahogo de consultas muy simples. Los resultados de todos estos programas resultan muy difíciles de comparar, toda vez que los alcances de los proyectos informáticos en cada Poder Judicial son muy variados. De esta manera, en muchos casos se trata de mantener una red dentro de la unidad jurisdiccional o en todo el Poder Judicial, mientras que en otros los avances se centran principalmente en capacitación en procesadores de palabras. Pero, incluso en el caso de las entidades que cuentan con red, los usos que se dan a la misma resultan muy variables.

Por lo que respecta a los instructores, cabe mencionar que con frecuencia los Poderes Judiciales contratan los servicios de profesionales o de instituciones dedicadas a este tipo de capacitación. En algunos casos, es el Centro de Capacitación de empleados del Poder Ejecutivo el que se ocupa de impartir los cursos para el personal del Poder Judicial de una entidad determinada. En principio, este tipo de asistencia parece ser muy útil para descargar la responsabilidad del Poder Judicial en la organización de los cursos. Sin embargo, es necesario considerar la especialización que se espera del personal administrativo en la administración de justicia, por lo que resulta conveniente evaluar los efectos en el personal de este tipo de cursos que en principio no han sido diseñados *ex profeso* para el personal que cumple con este tipo de actividades.

### 3. Tradiciones y cambio en la forma de trabajar

La manera en la que se desarrollan las tareas cotidianas en los Poderes Judiciales representa un complejo conjunto de reglas y costumbres que los funcionarios judiciales siguen habitualmente. En algunas entidades, las Leyes Orgánicas, los Códigos adjetivos o los Reglamentos Interiores de los Poderes Judiciales establecen reglas que permiten conocer mejor la forma en que se organiza el trabajo en los Poderes Judiciales. Existen normas que incluso prevén el personal que debe ser asignado en cada unidad jurisdiccional. Sin embargo, por lo general, este tipo de reglamentación no es exhaustiva, de tal forma que los juzgadores suelen tener un amplio margen de maniobra para definir la organización del trabajo en cada unidad jurisdiccional.

Un factor que debe considerarse, relacionado con los hábitos y costumbres que marcan la forma en que se desarrollan las tareas cotidianas en la institución, es el de las muy frecuentes relaciones existentes entre el personal del Poder Judicial. Es muy común lazos de parentesco o de amistad entre los distintos servidores de las instituciones judiciales. Este tipo de nexos también repercute sobre la forma en que se trabaja en la institución.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que la llegada de avances tecnológicos a los Poderes Judiciales plantea muchos ajustes a la manera en que realizan sus tareas. En ocasiones, esto puede significar el abandono de muchas prácticas o su adaptación en función de las características de la tecnología adoptada.

Este apartado analiza la forma en que se trabaja en las instituciones judiciales, tomando en consideración los elementos anteriormente referidos.

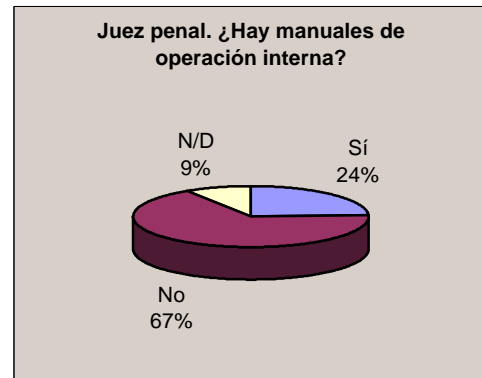
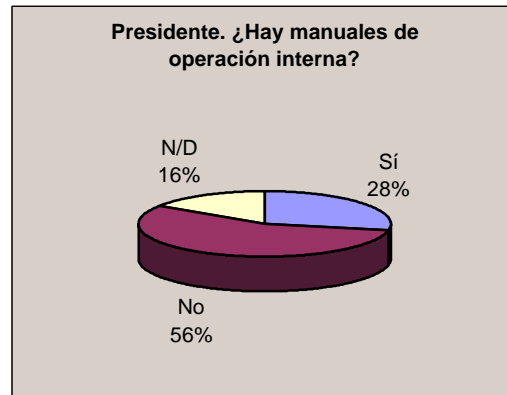
#### a. *El reinado de la costumbre y la resistencia al cambio*

En primer lugar, debe mencionarse cómo en muchos Poderes Judiciales subsisten costumbres y formas de trabajo muy antiguas. Varios titulares de unidades jurisdiccionales afirmaron que no contaban con un sistema propio para la organización del trabajo en sus áreas, sino que habían optado por respetar la organización que encontraron en la unidad a su llegada. De esta manera, tanto el personal, como las labores que realizan, no suelen ser analizadas, sino que son aceptadas.

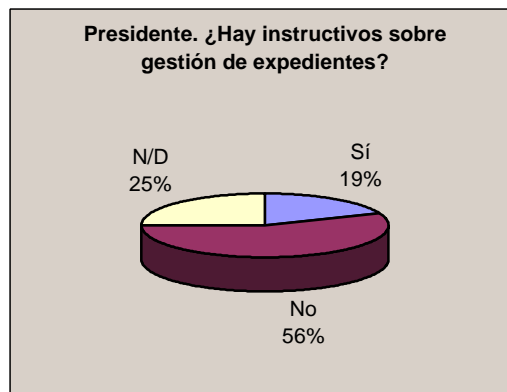
La situación suele ser muy parecida desde el punto de vista de los órganos de gobierno. De esta manera, son escasos los Poderes Judiciales que desarrollan una política explícita en materia de organización del trabajo. Aparentemente, las dificultades para definir una política judicial en esta materia, o para que los juzgadores experimenten con nuevas formas de trabajo en sus unidades jurisdiccionales tiene que ver con el marcado apego a las costumbres y formas de trabajo tradicionales que subsisten en muchas instituciones.

Con el objeto de conocer la posición de los Poderes Judiciales en relación con el establecimiento de una política judicial encargada de definir lineamientos para la organización del trabajo, se preguntó a los entrevistados sobre la existencia de manuales de organización y de gestión de expedientes en sus instituciones. Las figuras V.38., V.38.a. y V.38.b., así como V.39., V.39.a. y V.39.b., contienen los resultados.

FIGURAS V.38., V.38.a. Y V.38.b. PERCEPCIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE MANUALES DE OPERACIÓN



FIGURAS V.39., V.39.a. Y V.39.b. PERCEPCIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE INSTRUCTIVOS DE GESTIÓN DE EXPEDIENTES





Los resultados indican importantes diferencias entre las respuestas de los presidentes y las de los jueces. Una primera explicación de esta diferencia es que, en el caso de los presidentes, muchos contestaron en sentido afirmativo la pregunta sobre la existencia de manuales de operación interna, aunque aclararon que se trataba de manuales destinados a las áreas administrativas del Poder Judicial. En el caso de los instructivos sobre gestión de expedientes, los presidentes se refirieron principalmente a los que se elaboran para la remisión de expedientes al archivo del Poder Judicial. Además, se mencionó la existencia de circulares emitidas por los órganos de gobierno y reglamentos del Poder Judicial. De esta manera, pareció que, frecuentemente, se le daba un sentido muy laxo al concepto de manuales de organización o de instructivos de gestión. En un caso, se habló de un instructivo para la realización de visitas a los juzgados. Entre los presidentes que respondieron en sentido negativo, muchos manifestaron su interés por desarrollar este tipo de instrumentos.

En el caso de los jueces, en las respuestas en sentido afirmativo sobre la existencia de manuales de operación interna, muchos hicieron referencia a las disposiciones que reglamentan las actividades del Poder Judicial. Sin embargo, hubo otros que mencionaron la existencia de algunos documentos que resultan particularmente interesantes. En un caso, se habló de un manual que orienta al juzgador sobre la forma en que debe sancionar al personal administrativo por faltas disciplinarias. Otro juez se refirió a la existencia de manuales elaborados por los jueces y distribuidos por el Instituto de Capacitación del Tribunal en los que se detallan las funciones de los actuarios o de los secretarios de acuerdos de los juzgados. Finalmente, un juzgador mencionó la existencia de un manual diseñado para asistirlo en la administración de la unidad jurisdiccional.

En el caso de los instructivos sobre gestión de expedientes, nuevamente se mencionaron los que se preparan para trazar los lineamientos que deben seguirse para la remisión de expedientes al archivo.

Uno de los juzgadores entrevistados, después de informarnos de que el Poder Judicial de su entidad no contaba con un instructivo, mencionó que él mismo prepara este material para el personal de su juzgado. El instructivo en cuestión incluye información sobre la forma en que deben elaborarse los acuerdos, incluyendo la forma de los mismos.

A pesar de todos los comentarios, no fue posible, de manera física, obtener ningún manual. En muchos casos, los juzgadores, a pesar de que había resaltado las bondades de estos documentos, no lograron encontrarlos para enseñarlos a los investigadores que integraron los equipos de campo.

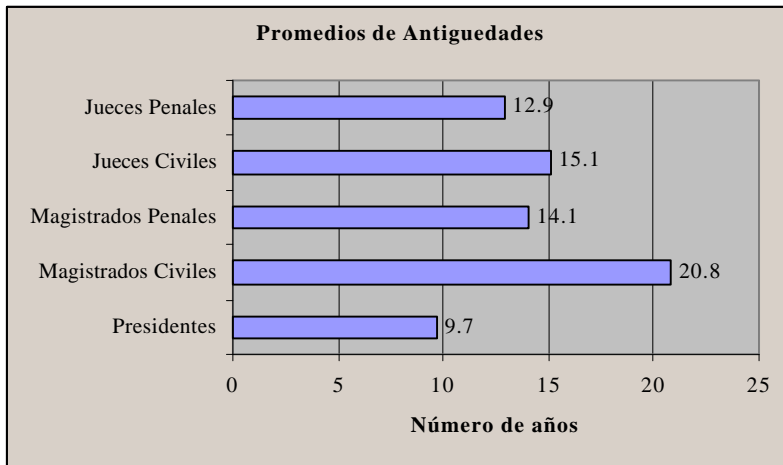
### 1) Relaciones familiares y clientelismo

La existencia de relaciones personales entre los servidores de las instituciones judiciales se presenta con mucha frecuencia. La presencia de familias que se encuentran al servicio del Poder Judicial o de vínculos de amistad que pueden alcanzar varios niveles dentro de las instituciones es toda-

vía frecuente en los Poderes Judiciales. La ausencia de mecanismos de selección orientado por criterios objetivos contribuyó decididamente en la formación de este fenómeno.<sup>12</sup> Los efectos de esta situación en los Poderes Judiciales se tradujeron en muchos casos en la falta de independencia de los funcionarios jurisdiccionales, y la velada existencia de una subordinación jerárquica dentro de las instituciones, cuyo fundamento descansaba en la relación clientelar; es decir, organizaciones jerárquicas cuyos lazos de subordinación dependían de los favores o prestaciones recibidas con anterioridad. Esta situación, lejos de ser benéfica para la institución, genera todo tipo de obstáculos para un sano desempeño, tales como prebendas, decisiones que son tomadas con criterios muy distintos a los profesionales, o bien una férrea resistencia al cambio por miedo a perder las posiciones y el poder que se tiene como individuo o como grupo.

Una de las características que se encontró relacionada con los miembros de los Poderes Judiciales entrevistados es que, a pesar de la inexistencia de una política judicial que sentara las bases de una carrera judicial, los miembros de estas instituciones de hecho llevaban toda o buena parte de su vida al servicio de la institución. La figura V.40. ilustra claramente sobre esta situación, aun con el carácter no representativo de la muestra de entrevistados.

FIGURA V.40. PROMEDIOS DE ANTIGÜEDADES EN EL PODER JUDICIAL



Lo que la figura muestra es la existencia de una tradición personal entre los integrantes de las judicaturas, lo que podríamos llamar una “carrera judicial informal”. Aun cuando esta situación acarrea ventajas en cuanto a la experiencia y conocimiento que presupone en los miembros del Poder Judicial, el que exista de esta forma, sin lineamientos claros, no necesariamente acarrea ventajas. Por citar un ejemplo, no se sabe cuánto tiempo, del total de antigüedad en la institución, un individuo lo desarrolló en funciones que realmente tienen que ver con la elaboración de resoluciones o con la conducción de una unidad jurisdiccional. La carrera judicial no sólo tiene que ver con la antigüedad en la institución, sino también con el establecimiento de criterios fijos, imparciales y transparentes para el ascenso y las promociones.

En buena medida, el fenómeno antes descrito fue el resultado de la ausencia de una política judicial clara en materia de selección de personal. Sin embargo, como se ha visto en apartados anteriores, los Poderes Judiciales se encuentran desarrollando diversos sistemas que permiten hacer la selección del personal con mayor objetividad. Si bien estos esfuerzos son todavía incipientes en muchas entidades, parece ser que la tendencia es favorable a su adopción. Aunque como también se

<sup>12</sup> El caso del Poder Judicial federal es tratado por Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 4, pp. 52 y ss.

ha dicho en el apartado 1.b. de este capítulo, la sola presencia de este tipo de mecanismos no es suficiente para garantizar que los criterios de selección se basen en la capacidad de los aspirantes. También es necesario que los órganos encargados de llevar a cabo la selección realicen sus tareas con la debida transparencia, a fin de asegurar la credibilidad de los procesos. Este último aspecto es una cuestión que requiere especial atención.

## 2) *Gestión y libros*

Los Tribunales siguen siendo áreas de trabajo en las que todo el control se lleva a través de libros e intercambio de recibos. De esta manera, uno puede rastrear la vida de un expediente mediante los testimonios asentados en los libros y libretas de cada una de las secciones de la unidad jurisdiccional por la que pasó y el número de veces que lo hizo. Este tipo de formas tradicionales de trabajo han presentado mucha resistencia a la llegada del equipo de cómputo y de nuevas opciones para la gestión ordinaria de los asuntos.

Pero el problema no sólo se presenta con la forma de trabajo. En ocasiones, los textos legislativos y la reglamentación del Poder Judicial también se convierten en obstáculos para el desarrollo de nuevos sistemas de trabajo. La situación ha llegado a ocasionar que la mayor parte de los Poderes Judiciales subutilicen el equipo de cómputo y otras herramientas que se encuentran instaladas en las unidades jurisdiccionales.

Los problemas a los que se enfrentan muchas instituciones judiciales en esta materia revelan la necesidad de diseñar programas para la recepción de tecnología en los Tribunales con objetivos debidamente establecidos y que contemplen de manera integral la forma en que se procederá a transformar el funcionamiento de la institución. En ese sentido, deben contemplarse cuestiones como la adaptación del marco jurídico y la impartición de cursos de capacitación, entre otras.

### b. *La racionalización de las actividades*

La tendencia a estandarizar la planta de las unidades jurisdiccionales es un aspecto que tiene varias implicaciones en el funcionamiento de los Poderes Judiciales. Por una parte, la existencia de una planta tipo permite que los juzgadores cuenten con número definido de empleados dentro de la unidad jurisdiccional y evita la negociación de nuevas plazas, así como la discriminación en la asignación de personal a algunas unidades jurisdiccionales. En pocas palabras, la presencia de criterios definidos para determinar el personal en las unidades jurisdiccionales genera transparencia en la relación entre juzgadores y órganos de gobierno.

Por otro lado, las propuestas que se realizan para definir el personal que debe laborar en cada unidad jurisdiccional contribuyen a hacer un mejor empleo del personal y repercute en el diseño de los sistemas de trabajo en los juzgados. La planta tipo de los juzgados y de las salas es, en ese sentido, un mecanismo que permite organizar mejor las tareas de la institución y tener un aprovechamiento más eficiente de los recursos humanos.

En algunas entidades ya se cuenta con disposiciones reglamentarias o legislativas que se ocupan de establecer el número de personas que deben laborar en las unidades jurisdiccionales. Sin embargo, todavía existen muchos Poderes Judiciales en los que no hay un proceso definido para establecer cuánta gente debe laborar en cada unidad jurisdiccional.

Si bien resulta muy útil la fijación de los criterios para dotar de personal a una unidad jurisdiccional a través de una disposición legislativa o reglamentaria, también debe considerarse que cada una de estas unidades se enfrenta a una problemática particular. De esta manera, resulta muy difícil comparar las necesidades de un juzgado civil a las de un juzgado penal, así como entre juzgados de



la misma materia, pero localizados en regiones de muy diferente problemática. La diferencia entre los asuntos turnados a los juzgados de un partido respecto a las de otro también pueden generar necesidades muy diversas. Finalmente, debe considerarse que los asuntos en sí mismos pueden plantear dificultades extraordinarias que afecten el trabajo de la unidad jurisdiccional donde se tramitan. En consecuencia, el establecimiento de criterios rígidos para la dotación de personal tampoco parece solucionar del todo la problemática planteada.

Con el objeto de mostrar un panorama general sobre la integración de los juzgados civiles y penales en las principales ciudades del país, a continuación se presenta las figuras V.41. y V.42. que contienen una clasificación de los juzgados visitados en función del número de empleados que laboran en cada uno de ellos.

FIGURA V.41. NÚMERO DE PERSONAL EN UN JUZGADO CIVIL

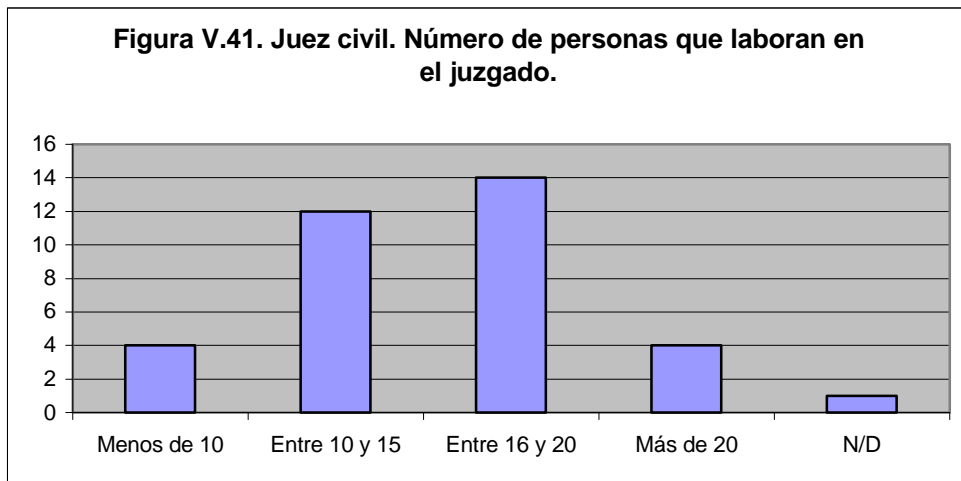
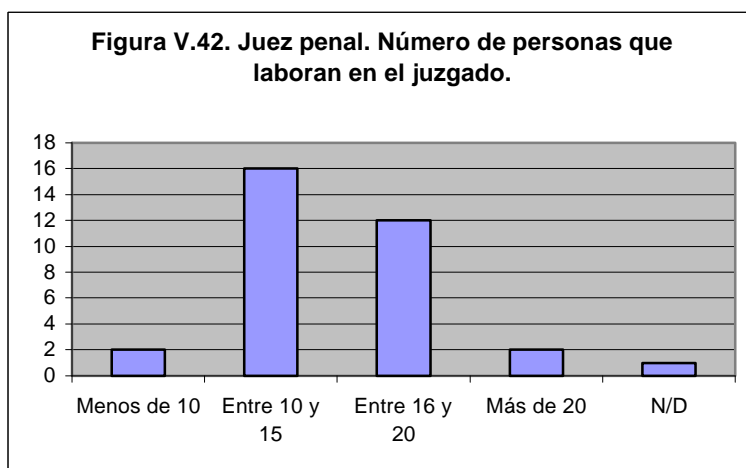


FIGURA V.42. NÚMERO DE PERSONAL EN UN JUZGADO PENAL



Como puede observarse, la mayor parte de los juzgados visitados cuenta con una plantilla que fluctúa entre los diez y los veinte empleados. No obstante, existen seis juzgados que operan con menos de diez personas. Asimismo, son seis los juzgados que cuentan con más de veinte personas.

De los datos contenidos en las figuras que anteceden, sorprende el hecho de que los juzgados civiles suelen contar con más personal que los penales. Aparentemente, esta situación puede ser explicada porque aquéllos han tenido que enfrentarse a un sensible incremento en sus asuntos con motivo de la crisis económica de mediados de los años noventa.

## C. LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

Un fenómeno cada vez más generalizado en las relaciones del Poder Ejecutivo con el Judicial en los estados es la transferencia del manejo presupuestario. La transferencia de esta responsabilidad por una parte implica una mayor independencia de los Poderes Judiciales; sin embargo, también les obliga a enfrentarse al peso de la administración del presupuesto y el ejercicio del gasto. Estas nuevas responsabilidades han obligado a las instituciones judiciales a crear áreas especializadas en el manejo de estas cuestiones, como fue abordado en el tema relativo a estructura y organización; pero también exige que los miembros de los órganos de gobierno se capaciten en estas materias. Además, es necesario diseñar procedimientos que hagan transparente el ejercicio del gasto y que garanticen un buen uso de los fondos.

### 1. *Independencia administrativa y transparencia*

El traspaso del manejo presupuestario del Poder Ejecutivo a los Poderes Judiciales ha sido un proceso paulatino y en algunas entidades todavía no ha concluido. Aspectos como el manejo de la nómina del Poder Judicial han sido posiblemente los que más complicaciones han generado. Sin embargo, los Poderes Judiciales del país parecen estar desarrollando una infraestructura capaz de asumir las nuevas tareas.

El principal reto a que se enfrentan los Poderes Judiciales en esta materia es que tienen que ser capaces de mostrar que pueden realizar un buen manejo de sus recursos financieros y, además, hacerlo con transparencia, de tal forma que la sociedad conozca el destino de los fondos que se asignan a los Poderes Judiciales. Un mecanismo adoptado por algunos Poderes Judiciales para asegurar la transparencia en el manejo de sus fondos consiste en contratar los servicios de contralores externos que se encarguen de revisar sus operaciones financieras. No obstante, esta práctica todavía no parece ser general en el país.

Por otro lado, el manejo de los Fondos Auxiliares para la Administración de Justicia también ha obligado a las instituciones judiciales a crear las instancias necesarias para su administración. Dada la naturaleza de los Fondos, éstos requieren una administración que se encuentre separada del resto de las actividades financieras de cada Poder Judicial. Las experiencias en la administración de dichos Fondos han sido desiguales. En algunos casos, el Fondo ha dado excelentes resultados, fruto de una magnífica administración. Sin embargo, en otros se han presentado importantes problemas en el manejo financiero.

### 2. *Administración de justicia y administración de recursos*

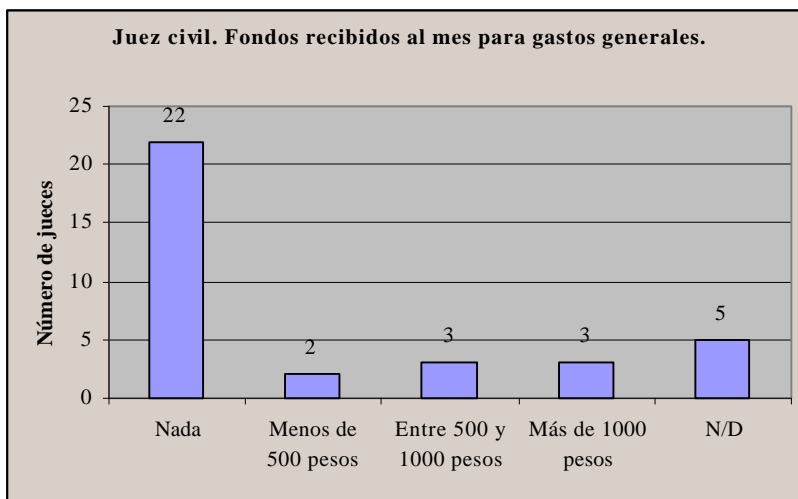
Como parte de los programas destinados a mejorar la administración en los Poderes Judiciales del país, deben mencionarse iniciativas en las que se presta especial atención a las funciones de los juzgadores en esta materia. Así, las relaciones entre los juzgadores y los administradores tienden a plantearse de forma distinta. Se observan situaciones como la que se presenta en Chiapas, donde

hay jueces en cuyos juzgados hay un administrador que los asiste en este tipo de tareas. Asimismo, existen entidades donde trata de llevarse un control sobre el suministro de material a las unidades jurisdiccionales con el objeto de racionalizar su consumo.

A fin de tener una perspectiva más amplia sobre la forma en que la administración se enlaza con los juzgadores para proveerlos de material, se preguntó a los oficiales mayores de cada Poder Judicial sobre la forma en que se comunican los juzgadores con ellos para resolver cuestiones relacionadas con el abasto de material y el mantenimiento de los locales. Los entrevistados normalmente coincidieron en señalar que el mecanismo opera a través de las solicitudes que los juzgadores dirigen oficial mayor. En algunos casos, las Oficialías Mayores cuentan con departamentos regionales que se encargan de resolver las necesidades de su zona. En otros casos, se opta por solicitar al juzgador que realice el pago y el Tribunal reembolsa, si se trata de asuntos no muy caros. También existen casos donde los juzgadores cuentan con un fondo que les permite realizar los gastos directamente, aunque éstos son los menos, y donde existe los fondos son bastante reducidos.

A propósito del manejo de numerario a cargo de los juzgadores, se estimó conveniente conocer cuál es la situación actual en este tema. Al efecto se preguntó a los jueces de primera instancia si recibían recursos para el pago de gastos generales. Los resultados aparecen en la figura V.43.

FIGURA V.43. FONDOS MENSUALES PARA GASTOS GENERALES



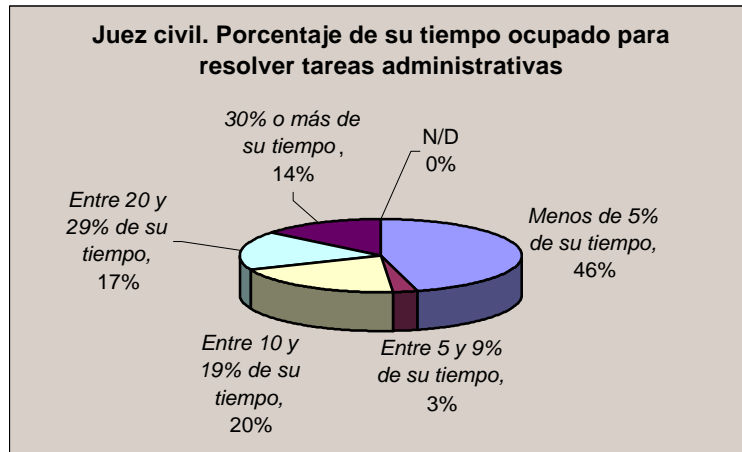
La figura V.43. parece indicar que son pocas las entidades en las que los jueces cuentan con fondos para realizar gastos generales en sus juzgados. Sin embargo, debe considerarse que la mayor parte de los juzgados que se visitaron se encuentran ubicados en las capitales de los estados y, en muchos casos, incluso en el mismo edificio que alberga el área administrativa. Por esta razón, muchos jueces indicaron que no era necesario contar con sumas adicionales. Aunque mencionaron que, en el caso de los juzgados foráneos, es conveniente contar con cierta cantidad de dinero al mes.

Entre los que mencionaron que sí recibían dinero, hubo un caso en el que el juez señaló que la suma que se le entregaba era menor a los doscientos pesos y que, además, debe comprobarse cómo se gastó el dinero. En otros casos, los jueces reciben sumas muy superiores y no están obligados a comprobar los gastos. También se presentaron situaciones en las que los jueces indicaban que ellos no recibían ninguna cantidad, pero algunos de sus empleados sí. De esta manera, el secretario de

acuerdos, el encargado del archivo o el actuario tienen una asignación mensual para gastos relacionados con sus funciones.<sup>13</sup>

El manejo de recursos económicos es solamente una de las actividades administrativas que realizan cotidianamente los juzgadores. Después de todo, el juez no es únicamente el responsable del ejercicio de la función jurisdiccional, sino que también es el encargado del juzgado desde el punto de vista administrativo. Evidentemente, este tipo de actividades evita que el juzgador se concentre únicamente en el desempeño de la actividad jurisdiccional. Con el objeto de conocer el tiempo que emplean los jueces a la solución de este tipo de asuntos, se les solicitó que realizaran una estimación sobre el tiempo que dedican diariamente a esta función. Los resultados aparecen en la figura V.44.

FIGURA V.44. PORCENTAJE DEL TIEMPO DE LOS JUZGADORES PARA TAREAS ADMINISTRATIVAS



Las respuestas de los entrevistados indican que pocos juzgadores consideran que las tareas administrativas ocupan un tiempo significativo. Como puede observarse, un porcentaje muy cercano a la mitad de los entrevistados consideró que éstas ocupan menos del 5% de su tiempo. Sin embargo, hubo quienes proporcionaron respuestas que contrastan con estas afirmaciones, toda vez que señalaron que dichas tareas les exigen más de una quinta parte de su tiempo. Una posible explicación sobre estas diferencias es que, en muchos casos, los jueces no distinguen las funciones jurisdiccionales que realizan de las administrativas, sino que consideran todas sus responsabilidades en conjunto. En consecuencia, no tienen presente las diferencias entre las tareas que realizan.

Quienes señalaron que las labores administrativas ocupan una parte significativa de su tiempo, indicaron que las labores principales tienen que ver con la formación de estadística, reparto de papelería y supervisión del personal. No obstante, muy pocos consideraron que sus tareas administrativas eran excesivas.

#### D. EL PROCESAMIENTO Y USO DE INFORMACIÓN

La estadística en la mayor parte de los Poderes Judiciales se emplea de dos maneras. En un primer caso, se utiliza como un mecanismo que permite controlar, de forma mínima, el desempeño de las unidades jurisdiccionales en función de sus resultados operativos; es decir, en función del

<sup>13</sup> Cabe señalar que estos casos fueron considerados dentro de la figura III.52.

número de asuntos que procesan por cada periodo que se examina (por lo general, un mes). La segunda función de la estadística es producir información sobre el desempeño global de los Poderes Judiciales midiendo los totales de cada una de las áreas del Tribunal.

### 1. *La estadística típica*

La elaboración de información sobre las actividades jurisdiccionales de los Poderes Judiciales es una cuestión que presenta una variedad muy limitada, aunque existen muchos contrastes dentro de lo limitado de la oferta. De esta manera, una gran mayoría de los Poderes Judiciales genera información que suele contener muy pocas variables. Entre éstas destacan cuestiones como el número total de asuntos ingresados al Poder Judicial divididos por materia, el número de recursos de segunda instancia interpuestos, el total de expedientes concluidos, así como el número de amparos interpuestos en contra de las resoluciones del Poder Judicial y los resultados de los mismos. En cada caso, los niveles de especificidad son variables; no obstante, son pocos los Poderes Judiciales que elaboran una estadística meticulosa sobre los resultados de su actuación. Si la estadística es pobre, esto revela una comprensión también pobre de los usos que puede tener.

Muchos Poderes Judiciales emplean la estadística para medir la calidad de sus resoluciones a través de la comparación que obtienen del número de amparos solicitados contra el número de amparos concedidos. En el caso de la calidad de las sentencias de primera instancia, el mecanismo es muy semejante; sólo que para esta medición se toman las sentencias apeladas y se comparan con las resoluciones que las modifican. Sin embargo, por lo general, estos ejercicios se limitan a revisar los resultados totales de cada unidad jurisdiccional para hacer una primera evaluación y, posteriormente, calculan el total de todo el Poder Judicial. No obstante, este tipo de ejercicios tiene importantes limitaciones, toda vez que reduce la difícil cuestión de determinar la calidad del trabajo de las unidades jurisdiccionales a una mera comparación de resultados que no dice nada respecto a los contenidos o destinos de los procesos.

La mayor parte de los Poderes Judiciales no emplea la estadística como una herramienta que contribuya a la planeación de las actividades de la institución, sino que suelen limitarse a usarla como un instrumento que permite dar a conocer los resultados de las actividades de las instituciones y como el cumplimiento de órdenes burocráticas para recopilar la información necesaria para los informes de actividades de cada año.

No cabe duda de que el próximo reto de los Poderes Judiciales en materia de estadística es transformar su producción de información en material susceptible de ser empleado para intervenir en los procesos de planeación de las actividades de los Poderes Judiciales y en una medición más precisa de sus resultados. Es decir, emplear la estadística como una herramienta para el diseño de la política judicial.

### 2. *Procesos estadísticos de control*

Por lo general, los procesos de recolección de información para la elaboración de la estadística de los Poderes Judiciales se realizan mediante el llenado de formatos uniformes a cargo de cada una de las unidades jurisdiccionales. Los formatos suelen remitirse mensualmente la oficina donde se hace el vaciado de la información.

Por lo que respecta a los formatos diseñados para la obtención de la estadística de cada unidad jurisdiccional, debe mencionarse que se encontraron, en líneas generales, tres tipos de formato: el primer tipo agrupa los formatos que proporcionan una visión muy general sobre el desempeño de la unidad. En este caso, la información solicitada es tan general que es posible emplear formatos muy semejantes para obtener información sobre unidades jurisdiccionales de distintas materias. El segundo tipo contiene información más detallada sobre los resultados de cada unidad. En los Poderes

Judiciales que emplean este tipo de formatos, suelen tenerse modelos especiales para las unidades jurisdiccionales en función de la materia que conocen. Finalmente, el tercero presenta información que es susceptible de ser empleada no sólo para la elaboración de informes generales sobre el desempeño de la unidad, sino que también permite realizar un análisis más profundo sobre las condiciones en las que opera cada unidad. A continuación, se presentan dos cuadros en los que se comparan los contenidos de los formatos tipo por materia para las tres categorías:

FIGURA V.45. FORMATOS ESTADÍSTICOS PARA JUZGADOS CIVILES

<i>Formato simple</i>	<i>Formato medio</i>	<i>Formato analítico</i>
-Número de expediente -Fecha de inicio -Clasificación: contencioso, jurisdicción voluntaria -Tipo de juicio -Materia (civil, familiar, mercantil) -Monto -Forma en que concluyó: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentencia absolutoria, sentencia condenatoria</li> <li>• Desistimiento</li> <li>• Transacción</li> <li>• Otros motivos</li> </ul> -Fecha de conclusión -Duración -Fecha de remisión al Archivo -Observaciones -Totales del mes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asuntos pendientes al inicio del mes</li> <li>• Iniciados</li> <li>• Concluidos</li> <li>• Pendientes</li> <li>• Audiencias</li> <li>• Acuerdos</li> <li>• Sentencias interlocutorias</li> </ul>	Además de la información contenida en el formato simple incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Nombre del actor y del demandado</li> <li>-Tipo de emplazamiento</li> <li>-Notificaciones                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por lista</li> <li>• Personales</li> </ul> </li> <li>-Amparos interpuestos:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Total</li> <li>• Negados</li> <li>• Concedidos</li> <li>• Para efectos</li> </ul> </li> <li>-Audiencias                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebradas</li> <li>• Suspendidas</li> </ul> </li> <li>-Embargos</li> <li>-Apelaciones interpuestas                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Remitidas</li> <li>• Por remitir</li> <li>• Confirman</li> <li>• Modifican</li> <li>• Revocan</li> </ul> </li> <li>-Sentencias ejecutadas</li> <li>-Desalojos</li> <li>-Remates</li> <li>-Amparos interpuestos</li> </ul>	Además de la información contenida en los modelos anteriores incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Información se presenta acompañada de cifras que permiten tener una valoración general sobre el desempeño de la unidad jurisdiccional en cada rubro de su actividad.</li> <li>-Información sobre el personal que interviene en la tramitación de los expedientes.</li> <li>-Identifica muchos trámites por expediente.</li> </ul>

FIGURA V.46. FORMATOS ESTADÍSTICOS PARA JUZGADOS PENALES

<i>Formato simple</i>	<i>Formato medio</i>	<i>Formato analítico</i>
-Número de expediente -Fecha de inicio -Tipo de delito -Forma en que concluyó: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentencia absolutoria</li> <li>• Sentencia condenatoria</li> <li>• Desistimiento</li> <li>• Perdón</li> <li>• Otros motivos</li> </ul> -Fecha de conclusión -Duración -Fecha de remisión al Archivo -Observaciones -Totales del mes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asuntos pendientes al inicio del mes</li> <li>• Iniciados</li> <li>• Concluidos</li> <li>• Pendientes</li> <li>• Audiencias</li> <li>• Acuerdos</li> <li>• Promociones</li> </ul> -Sentencias interlocutorias -Reporte de ingresos al fondo auxiliar	Además de la información contenida en el formato simple incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Nombre del acusado y del agraviado</li> <li>-Consignación con detenido</li> <li>-Órdenes de aprehensión dictadas</li> <li>-Órdenes de aprehensión ejecutadas</li> <li>-Autos de formal prisión</li> <li>-Autos de sujeción a proceso</li> <li>-Autos de libertad</li> <li>-Amparos interpuestos</li> <li>-Sentido de las sentencias de amparo</li> <li>-Incidentes:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Tipo</li> <li>Sentencia interlocutoria</li> <li>Libertad bajo fianza</li> <li>Libertad por suspensión</li> </ul> </li> <li>-Apelaciones:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número</li> <li>• Confirman</li> <li>• Revocan</li> <li>• Modifican</li> </ul> </li> <li>-Visitas carcelarias al mes</li> </ul>	Además de la información contenida en los modelos anteriores incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Información acompañada de cifras que permiten tener una valoración general sobre el desempeño de la unidad jurisdiccional en cada rubro de su actividad.</li> <li>-La información puede ser ordenada para el análisis del desempeño por día, semana o mes.</li> <li>-Proporciona información sobre el personal que interviene en la tramitación de los expedientes.</li> <li>-Identifica muchos trámites por expediente</li> </ul>

El cuadro anterior proporciona una idea general del tipo de información que solicitan las áreas de estadística de los Tribunales. En ese sentido, los datos contenidos en el cuadro permiten tener una aproximación a la forma en que los Poderes Judiciales del país conocen la labor que desempeñan sus unidades jurisdiccionales. Por lo que se refiere a la distribución de las entidades por formatos empleados, encontramos que la mayor parte de las entidades emplea los que se clasifican como simples y medios. El formato analítico solamente fue encontrado en cuatro Poderes Judiciales.

Algunas características adicionales de las formas empleadas en los Tribunales del país se mencionan a continuación:

En el rubro relativo al tipo de juicio, puede haber una clasificación que siga los criterios del Código de Procedimientos Civiles de la localidad. Así, los informes pueden indicar el número de juicios sumarios civiles, el de diligencias preparatorias y de juicios ejecutivos, entre otros.

Por lo que respecta a los asuntos que se encuentran en trámite, en ocasiones son clasificados en función de la fecha en que se iniciaron. De esta manera, existen formatos que distinguen por años los asuntos pendientes.

Algunos formatos incluyen solicitudes de información sobre el estado que guardan los distintos expedientes que se encuentran en trámite; al efecto, debe indicarse si se encuentran en la fase de ofrecimiento de pruebas, en el desahogo o en los alegatos.

Hay formas en las que debe mencionarse la existencia de incidentes existentes por expediente y, en su caso, el sentido de la sentencia interlocutoria.

En cuanto a los expedientes concluidos, también existen formatos donde se solicita a los juzgadores que expresen las causas por las que concluyó el expediente o el juzgado a su cargo lo turnó a otro. En ese sentido, manifiesta si hubo excusa o recusación, si se interpuso una incompetencia, si la demanda no fue admitida o si la actora se desistió. En algunos estados se solicita también información sobre el estado en el que se encontraba el juicio en el momento en que fue enviado al archivo judicial. Asimismo, se solicita información sobre el número de expedientes que fueron recurridos.

Por otro lado, existen formatos diseñados para evaluar no sólo la productividad de toda la unidad jurisdiccional, sino la del personal de la misma. Al efecto, se solicita información sobre el desempeño individual.

La presentación de los informes de las unidades jurisdiccionales a través del requisitado de los formatos suele ser complementada con el envío de documentación adicional. En algún caso, se pide a los juzgadores que incluyan una copia de las sentencias dictadas durante el periodo sobre el que se informa. En otros casos, se envían listados clasificados por diligencia, con los datos de los expedientes.

Los formatos en general permiten obtener una gran variedad de información sobre el desempeño de las unidades jurisdiccionales. Sin embargo, existen diversos aspectos relacionados con su empleo, que resultan esenciales para el tratamiento de la información que proporcionan. De esta manera, la recepción de los formatos requiere un sistema capaz de capturar la información en una base de datos que permita su recuperación con distintas modalidades. La captura de la información es un proceso muy delicado que exige especial atención. Se trata de una etapa en la que está en juego la fiabilidad de la información que eventualmente será empleada para analizar el desempeño del Poder Judicial. En ocasiones, la ausencia de una fase de captura en el proceso de recolección de información provoca que ésta quede simplemente archivada.

En suma, también se encontró una gran disparidad con las formas de sistematización de la información, independientemente del tipo de formatos utilizados. Por otra parte, también puede suceder que los criterios para el tratamiento de la información obtenida se definen con posterioridad a la obtención de la misma. Esta circunstancia necesariamente repercute en los procesos de análisis de la información, toda vez que ésta se obtuvo sin una idea definida sobre su empleo posterior. En ese

mismo sentido, pueden presentarse casos en los que no existe ninguna planeación sobre la política de producción de información sobre las actividades de un Poder Judicial.

A propósito de los procesos de obtención de la información, algunos funcionarios judiciales indicaron que, dadas sus características, suelen presentarse problemas con la calidad de la información que se obtiene. Sobre este aspecto mencionaron que, en ocasiones, los titulares de las unidades jurisdiccionales tienden a presentar informes que no reflejan estrictamente la realidad con el fin de ocultar el rezago. El problema se torna todavía más agudo cuando se reconoce que no existen mecanismos que permitan verificar la calidad de la información proporcionada. Un funcionario mencionó que la mayor parte de las revisiones se hacen durante las vistas a las unidades jurisdiccionales, aunque este tipo de control es muy limitado, toda vez que las visitas a las unidades no suelen ser más de dos al año.

Otro problema estrechamente relacionado con el anterior es el que se presenta durante el llenado de los formatos. Muchos juzgadores tienen la impresión que se trata de una carga burocrática que distrae la atención de su personal. Esta percepción es todavía más marcada en aquellos Poderes Judiciales donde los jueces no reciben ningún tipo de retroalimentación que les sea de utilidad por la información que generan. Todo ello también repercute en la calidad de la información que se genera.

El panorama es diferente en el caso de los Poderes Judiciales que cuentan con sistemas automatizados de obtención de información a través de una red informática. En estos casos, los formatos se encuentran dentro de la propia red de la unidad jurisdiccional o del Poder Judicial y pueden ser llenados mediante operaciones más sencillas. Sin embargo, este tipo de sistemas, aunque presentan grandes ventajas y pudieran ser considerados como objetivos que lograr dentro de los sistemas de información de todo Poder Judicial, tampoco son infalibles. En un Poder Judicial reportaron discrepancias entre los informes rendidos mediante el empleo del sistema y la actividad real de algunas unidades jurisdiccionales.

Una vez revisados los mecanismos para la obtención de información sobre el desempeño de las unidades jurisdiccionales, conviene hacer algunos comentarios sobre los procesos de control existentes en los Poderes Judiciales. En primer lugar, debe mencionarse que los informes que rinden los juzgadores suelen ser un material importante para la planeación de las visitas a las unidades jurisdiccionales. Con ellos, es posible tener una idea general sobre la productividad del juzgado que va a visitarse. Durante el desarrollo de las visitas, los informes permiten orientar mejor la labor de los encargados de realizarla.

Pero los informes no sólo se emplean como material de apoyo para las visitas. Existen Poderes Judiciales que dan a conocer información sobre la productividad de todas las unidades jurisdiccionales, de tal forma que todos los miembros del Poder Judicial pueden comparar sus resultados. En opinión de un funcionario judicial, este mecanismo es útil para presionar a aquellos juzgadores que tienen una baja productividad, toda vez que los exhibe frente a sus pares.

Para concluir este apartado, debe resaltarse el hecho de que la estadística judicial cumple fundamentalmente una función informativa. Sin embargo, debe reconocerse que los procesos de producción y análisis de información sobre el desempeño de los Poderes Judiciales pueden ofrecer mucho más de lo que proporcionan en la actualidad. En ese sentido, pueden convertirse en auténticos instrumentos de medición de distintas actividades de cada unidad jurisdiccional o del Poder Judicial en su conjunto.



VI. Elementos subjetivos.....	295
A. Hacia un perfil del funcionario judicial.....	296
B. Autoridad y servicio .....	300
Jerarquía y dependencia.....	300

## VI. ELEMENTOS SUBJETIVOS

Esta última sección del trabajo contiene un breve estudio sobre las características de los actores que integran las instituciones judiciales en México. El estudio empírico de las instituciones no puede sólo centrarse en elementos estructurales, procedimentales y de organización, sin tomar en cuenta los individuos que dan vida de una u otra forma a estas instituciones o, como diría el célebre historiador Daniel Cosío Villegas, que le imprimen un “estilo personal” a las instituciones donde trabajan. Se trata de un análisis muy superficial de las condiciones que caracterizan a un determinado número de personas que tienen a su encargo, en los distintos niveles, las unidades jurisdiccionales del país.

Los elementos subjetivos son fundamentales, ya que las preferencias, formas de apreciar la realidad, posicionamientos ideológicos, conocimientos y preparación, los intereses o relaciones personales, o bien simplemente la situaciones emocionales en que se hallan afectarán decisivamente la manera en que entenderán la realidad en la que se desenvuelven, los conflictos que a ellos llegan y, consecuentemente, las opciones que ven frente a ellos y sus decisiones. Las instituciones no tienen vida por sí mismas hasta el momento en que sujetos de carne y hueso forman parte de ellas para hacerlas funcionar. Sin importar lo rígido de su estructura normativa o regulatoria, las instituciones van a empezar a actuar en la sociedad cuando sus reglas o normas constitutivas intentan ser aplicadas con mayor o menor éxito por los individuos que en ellas se desempeñan. El aspecto subjetivo estará presente desde la percepción de la realidad hasta el momento en que la institución actúa. Siempre la interacción de una institución tendrá detrás una decisión personal. La justicia, aunque ha sido muy poco estudiada desde esta perspectiva, está condicionada directamente por estos elementos de tipo subjetivo.<sup>1</sup>

Esta clase de análisis, que puede ser hecho desde distintas perspectivas, no ha sido elaborado en México para analizar instituciones políticas y, mucho menos, para analizar las instituciones jurisdiccionales. Un trabajo que tiene como objeto principal estudiar las instituciones que administran justicia no puede dejar de lado los elementos subjetivos o, al menos, algunos aspectos de estos. La administración de justicia es una tarea donde la institución está organizada de manera tal que todo el proceso llega a su culminación cuando el titular de la propia institución dicta una resolución. En otras palabras, se trata de instituciones que esencialmente dependen del elemento subjetivo de manera directa. Las unidades jurisdiccionales se crean y se forman alrededor de la presencia de un juzgador; es el juez la figura central de toda la institución jurisdiccional, sin importar que en las sociedades modernas estas instituciones hayan tenido un crecimiento burocrático increíble, hasta llegar a constituir instituciones de miles de empleados. Si bien, mediante el papel de resolución de controversias, los Poderes Judiciales acaban desempeñando múltiples funciones legitimadoras y de

---

<sup>1</sup> Cabe aquí aclarar que una nueva corriente de estudios politológicos en el derecho, conocidos como análisis económico del derecho y, de manera específica, “nuevo institucionalismo”, se han iniciado especialmente en Estados Unidos. Éstos se centran en consideraciones sobre todos los elementos subjetivos que afectan el actuar de los juzgadores. En este sentido, se encuentran los trabajos de Knight, Jack y Sened, Itai (eds.), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1995; Epstein, Lee, y Knight, Jack, *How Justices Make Decisions*, Washington, D. C., CQ Press, 1988. Asimismo, hay corrientes que se enfocan en los resultados que surgen del interactuar humano, pero como un producto cultural. *Vid.*, por ejemplo, el polémico libro sobre la Suprema Corte de Justicia de Lazarus, Edward, *The Rise and Fall of the Supreme Court of Justice*, Penguin, 2000.

comunicación en el Estado, todo esto es posible gracias a la idea de que un hombre o una mujer, que han sido capacitados para ello, declararán cuál es el derecho que tiene que aplicarse en la resolución de una controversia.

El universo de los elementos subjetivos puede ser lo suficientemente complejo y variado como para llevar a cabo un estudio de esta naturaleza por sí mismo.<sup>2</sup> En este trabajo, cuyas limitaciones axiológicas y metodológicas definieron el objeto de estudio como un análisis descriptivo de la institución jurisdiccional local, se tomó en cuenta algunos elementos subjetivos, pero restringidos éstos en su variedad y acotado su análisis en la profundidad del mismo. La naturaleza del trabajo implicaba cubrir el universo de presidentes de los Poderes Judiciales, pero una representación muy sesgada de magistrados y, más aún, de jueces. Sobra decir que, en ambos casos, además, tan sólo se trabajó con juzgadores locales, dejando de lado la situación de los integrantes de la justicia federal. Recordemos, en este mismo sentido, que los cuestionarios se dirigieron a un total de sesenta y cinco magistrados civiles y penales de un total que llega casi a los quinientos (es decir, que se cuenta con cerca de un 7%), mientras que en el caso de los jueces se entrevistó a sesenta y ocho integrantes de un universo que llega casi a los mil quinientos en todo el país (lo que equivale a casi un 3%). Esto nos indica que no es posible contar con un cuadro completo de elementos subjetivos que nos den una idea clara del perfil del juez de las entidades federativas y tan sólo tenemos algunas aproximaciones.

De la misma manera, el diagnóstico tomó en cuenta algunos de los elementos subjetivos que pueden decirnos algo sobre la forma en que los presidentes, jueces y magistrados toman sus decisiones, pero estos elementos fueron los más sencillos y, hasta cierto punto, obvios, respecto del tipo de información que se recababa. En otras palabras, se cuestionó sobre sus datos personales básicos y sus antecedentes personales, educativos y profesionales, y algunas preguntas indirectas sobre sus puntos de vista de los procesos de cambio que se daban dentro y fuera del Tribunal, pero nada adicional que pudiera representar un cuestionamiento diferente a lo que se les había dicho sobre el estudio que estaba elaborándose; esto es, nada que sonara ajeno a un “diagnóstico sobre la institución jurisdiccional local”. Lo que queda claro es la imprescindible necesidad de contar con un estudio lo más completo posible sobre el perfil del juzgador en México, que abarque el universo o al menos un número estadísticamente significativo de jueces y magistrados en el nivel local y federal. A continuación, se presentan los hallazgos sobre los elementos subjetivos básicos de los juzgadores en las entidades federativas como una aproximación a este mundo tan importante como inexplorado.

#### A. HACIA UN PERFIL DEL FUNCIONARIO JUDICIAL

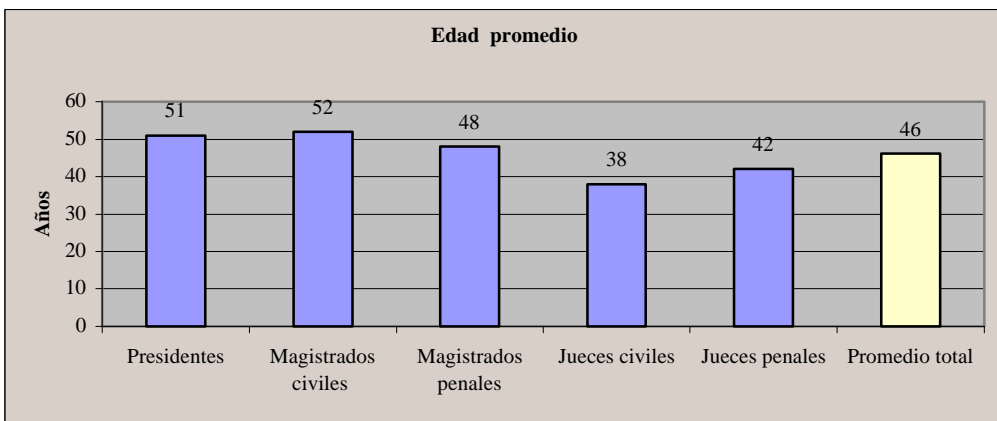
En el diagnóstico, recabamos tres tipos de información respecto a los titulares de las unidades jurisdiccionales locales. Por una parte, una serie de preguntas directas relacionadas con la identificación básica de las personas entrevistadas. Recordemos que la información que se obtuvo puede clasificarse por tipos de funciones y niveles (presidentes, magistrados o jueces) y por áreas de funcionamiento (justicia civil o penal). En este primer tipo de información, se preguntó quiénes son, qué edad tienen, de dónde vienen, con qué tipo de experiencia y educación cuentan. Estos datos quedan incluidos en este apartado respecto al perfil del funcionario judicial. En segundo término, se preguntó su opinión respecto a cómo ven su propio papel en la sociedad, cuáles son las principales obstáculos que perciben en su labor y respecto a los procesos de cambio que han experimentado los Poderes Judiciales en los últimos años. Aquí vuelve a llamar la atención las diferencias que se per-

<sup>2</sup> Vid. Toharia, José Juan, *El juez español. Un análisis sociológico*, Madrid, Tecnos, 1975.

ciben, dependiendo del nivel en el que se encuentran. Este tipo de información se halla en el apartado siguiente sobre autoridad y servicio. Y, en el tercer y último punto, se obtuvo información de los equipos de campo sobre condiciones que se percibieron en el lugar y forma de la entrevista que, sin quedar comprendidas en los formatos de las respuestas, algo indican sobre la ideología o politización de los entrevistados, es decir, si hubo alusiones a partidos políticos, a personajes específicos, o bien algunos símbolos, objetos o fotografías en sus oficinas que dijera algo sobre los entrevistados. También se incluyó esta información en la sección siguiente.

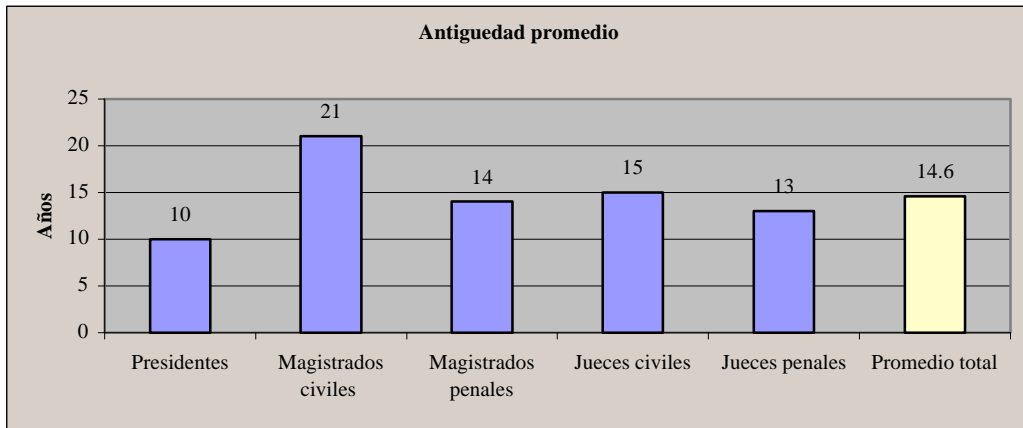
De esta manera, un primer punto que considerar sobre el perfil que guardan los funcionarios judiciales en el país tienen que ver con la edad que tienen. La figura VI.1. nos muestra este tipo de datos respecto de los juzgadores entrevistados.

FIGURA VI.1. EDADES PROMEDIO DE JUZGADORES ENTREVISTADOS



Una vez más, es importante aclarar que este diagnóstico sólo nos presenta una aproximación a lo que ocurre en el país. Muestra el universo de los presidentes de los Tribunales, pero no posee significación estadística respecto al total de juzgadores del país. No obstante, la selección cualitativa y aleatoria permite suponer que la aproximación puede darnos una idea de la situación que deben guardar la totalidad de estos funcionarios. Así, podemos pensar que del total de entrevistados hay un promedio de edad de cuarenta y seis años, lo que nos dice que los juzgadores en el país, en términos generales, están integrados por gente joven. Llama especialmente la atención la situación de los jueces civiles, que muestran la tendencia más baja en cuanto a edad, con un promedio de treinta y ocho años de edad. Esto podría relacionarse, eventualmente, con el hecho de que es ahí el área de inicio de la carrera jurisdiccional. Otro dato interesante es el que muestra que las dos áreas de mayor edad son las Presidencias y los magistrados civiles. Con frecuencia, llega a darse el hecho de que son los magistrados civiles los que llegan a ser nombrados por sus contrapartes como presidentes del Tribunal. El dato de la edad de los juzgadores requiere ser cotejado con la información sobre la antigüedad mostrado por la figura VI.2.

FIGURA VI.2. PROMEDIOS DE ANTIGÜEDAD LABORAL DE LOS JUZGADORES ENTREVISTADOS

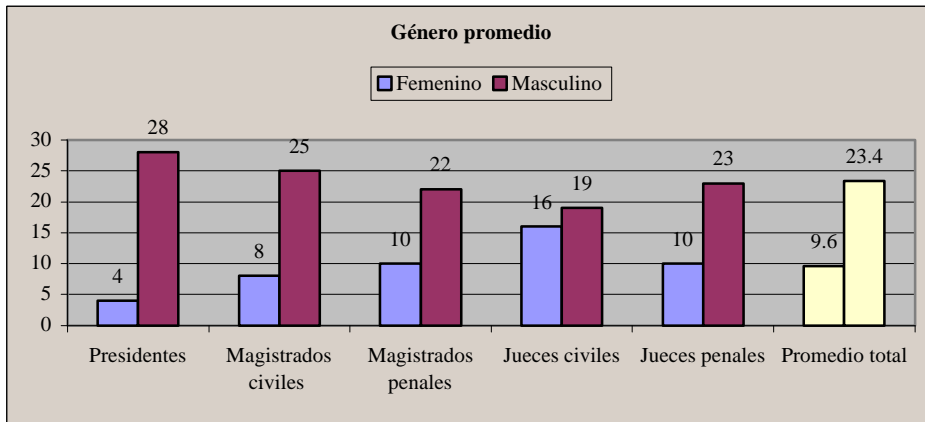


Los datos que arroja esta figura son sorprendentes respecto a la situación de los juzgadores en México. En primer término, se apunta que los presidentes son los que tienen el promedio de antigüedad más bajo en los Poderes Judiciales. En este sentido, aun con las limitaciones de muestreo estadístico de los juzgadores, los presidentes muestran el universo total, que difícilmente podría ser rebasado por un muestreo completo de los otros tipos de juzgadores, puesto que las tendencias podrían variar pero no cambiar radicalmente. Este dato refleja una situación preocupante, en cuanto que los representantes del Poder Judicial y, en muchas ocasiones, principales órganos de gobierno son los que cuentan con la menor experiencia dentro del Poder Judicial.

Los magistrados civiles son los que muestran, en esta aproximación, una mayor antigüedad. Esto es perceptible incluso con el nivel de preparación que suelen tener estos funcionarios, tal y como se observó a lo largo de las ciento sesenta y cinco entrevistas realizadas en todo el país. El área penal, tanto en su parte correspondiente a magistrados como a jueces, es la que denota la menor antigüedad. Esto es sintomático respecto a la movilidad que se ha dado tradicionalmente entre los integrantes de esta área con las de procuración de justicia y seguridad pública. Los jueces civiles muestran un dato por demás interesante. No obstante que en esta pequeña representación fueron los que mostraron una menor edad, son los que poseen una antigüedad por arriba de las áreas penales y por arriba del promedio total. Esto habla de que suele también ser el área asociada con una carrera judicial que, aunque no formal y reconocida, se ha dado *de facto* en algunos Poderes Judiciales. Tomando como ejemplo los promedios aquí asentados, esto equivaldría a decir que un juez civil de treinta y ocho años inició su carrera judicial a los veintitrés, entrando al Poder Judicial desde los escalones más bajos administrativos o incluso como meritorio.

Por lo que toca al género, los resultados son interesantes, según lo revela la figura VI.3.

FIGURA VI.3. PROMEDIOS DE COMPOSICIÓN POR GÉNERO DE JUZGADORES ENTREVISTADOS



Un primer resultado de gran trascendencia es que las proporciones hombre-mujer cambian radicalmente conforme va descendiendo en el nivel jerárquico de la institución. Mientras que la proporción hombre-mujer en las Presidencias es de 1 a 7 (una mujer por cada 7 hombres, hay 4 presidentas de Tribunales en México: Baja California Sur, Querétaro, Tamaulipas, Yucatán). En el caso de los magistrados, la situación se presenta con una proporción de 1 a 3, en el caso de los magistrados civiles, y con 1 a 2, en el caso de los penales. Tratándose de los juzgados civiles, la proporción de mujeres a hombres es casi paritaria (1 a 1.2) y, en el caso de los penales, es de 1 a 2. El promedio total es bastante alentador, ya que muestra una proporción de 1 mujer por cada 2.5 hombres. Esto habla de que el Poder Judicial también ha sufrido una modernización importante en cuanto a la integración de mujeres en él. Parecería que es el poder público que mejor se presenta en este sentido. La probable hipótesis que explica esta situación habla de las condiciones favorables para que las mujeres opten por esta opción de desarrollo profesional, al presentar altas cargas de trabajo, pero frecuentemente en esquemas de horarios compatibles con probables deberes domésticos y maternos, así como de instituciones que garantizan cierta estabilidad laboral.

La educación superior de los integrantes del Poder Judicial muestra una gran variación por los sitios donde los integrantes se han educado. Cabe decir que, en el caso de los presidentes, un 25% estudió en universidades que se encuentran en entidades distintas a aquéllas donde presiden el Tribunal; mientras que, en el caso de los magistrados civiles, sólo un 12% estudió su licenciatura en universidades de otras entidades, y también un 25% de los magistrados penales estudió en universidades de otros estados. Un 8.5% de los jueces civiles estudiaron en entidades diferentes a aquéllas donde trabajan y, en el caso de los jueces penales, esto se presentó con una incidencia del 15%. Esto habla de que las entidades federativas son capaces de formar, en la mayor parte de los casos, los cuadros especializados y técnicos que les hacen falta. Aunque existen deficiencias y problemas en algunas universidades del país, los Poderes Judiciales, tratándose de los programas de derecho, pueden convertirse en instituciones que generen importantes espacios laborales y mecanismos de retroalimentación educativa, cuando los juzgadores acuden como docentes a los planteles universitarios. La especialidad judicial no figura todavía en la mayor cantidad de estos cuadros, los cuales apenas están experimentando el establecimiento de Institutos de Capacitación y de programas de especialidad judicial. Podría afirmarse que este tema constituye uno de los grandes retos de la administración de justicia en el país: la formación especializada de juzgadores.

## B. AUTORIDAD Y SERVICIO

Llaman la atención las respuestas dadas por los distintos entrevistados a la pregunta de cómo entendían la función del juzgador. Encuadrada esta pregunta en el debate sobre el alcance de la función jurisdiccional en un sistema de tradición civilista, una gran mayoría de las respuestas se concretó a decir que los juzgadores tienen que aplicar la ley, independientemente de la calidad que pueden imprimir en esa tarea. Muy pocos se atrevieron a decir que el juez debe valorar los hechos y buscar la verdad hasta el límite de sus posibilidades, donde, sin violar el sentido de lo establecido por la ley, debe irse más allá de la letra fría del texto legal en lo que consideraron una auténtica justicia y no sólo la aplicación de la ley. Ante los extremos de ambas posiciones, pocos fueron los que se situaron en una posición intermedia, ajustándose a la búsqueda de la verdad procesal y a la obtención de una auténtica solución del conflicto que se presentó ante ellos. Las respuestas fueron en el siguiente sentido: los presidentes opinaron en un 68% que la función del juez era esencialmente legalista: constreñirse al sentido de la ley. Los magistrados entrevistados opinaron en el mismo sentido en un 72%, y los jueces, en un 90%. Esta situación puede ser grave en un país que sufre de retraso en la actualización de sus ordenamientos jurídicos y de baja preparación por parte de sus legisladores. En otras palabras, es grave tener un sistema de administración de justicia donde los jueces se perciben constreñidos en su interpretación por los textos legales y los textos legales son, en gran medida, problemáticos.

Aunado a este problema estructural, condicionante de su papel, los Poderes Judiciales generaron una cultura organizativa que poco favoreció a una buena administración de justicia, entendiendo por ésta la que cumple con los postulados constitucionales de ser pronta, completa e imparcial. Las instituciones jurisdiccionales produjeron, por muy diversos motivos y de muy diversas formas, instituciones altamente centralizadas, jerárquicas, con rasgos autoritarios y con lazos de dependencia del Poder Ejecutivo local. Además, en la gran mayoría de los casos, las instituciones jurisdiccionales se convirtieron en entidades alejadas de una auténtica vinculación con la sociedad, más preocupadas por justificar su desempeño ante la autoridad que había nombrado a sus integrantes que ante la sociedad a la cual, en teoría, debían servir. Éstas, entre otras, fueron las consecuencias de un régimen que privilegió la discrecionalidad política a la construcción de un auténtico Estado de derecho.

### *Jerarquía y dependencia*

Los juzgadores en México, durante muchos años, fueron partícipes silenciosos de un régimen político con rasgos autoritarios que se materializó en una franca subordinación del ordenamiento jurídico a las decisiones políticas y a un centralismo asfixiante. En este régimen, los juzgadores se convertían en autoridades no por un reconocimiento moral o ético que la sociedad hacía a sus funciones, sino por el ejercicio de las competencias que la ley les asignaba. La autoridad jurisdiccional estaba vinculada, con diferente intensidad, a la dinámica política, lo que convertía la estructura judicial en parte de esa misma estructura político-burocrática. En este esquema, los Poderes Judiciales se convirtieron en instituciones jerarquizadas con una independencia prácticamente inexistente frente a los otros poderes públicos y, particularmente, frente a los poderes federales, pero también con una marcada falta de autonomía a la labor del juzgador dentro de la propia organización judicial. La cultura autoritaria repercutía en la institución jurisdiccional. Esta situación, como ya ha sido mencionada, se reflejaba en la forma de los nombramientos, el ejercicio del presupuesto, las autorizaciones y permisos de toda índole, la intromisión en los asuntos jurisdiccionales.

Esta situación ha cambiado de manera importante. La jerarquía sigue existiendo, pero no necesariamente vinculada a una cultura autoritaria, donde los niveles superiores ejercen sus atribuciones con criterios e intereses que van más allá del simple desempeño institucional. En la actualidad, aunque se observan todavía vestigios importantes de esta excesiva jerarquización, las instituciones jurisdiccionales han alterado sustancialmente sus prioridades. De manera genérica, es posible afirmar que la justicia se ha convertido en un pilar del cambio político en el país. No sólo la democratización se ve reflejada en un sistema electoral transparente, confiable y limpio, sino que debe llegar a la consolidación de auténticas posibilidades de la población de hacer valer sus derechos y de defenderse en contra de todo tipo de abuso.

Ante la pregunta expresa sobre si el Poder Judicial ha jugado un papel político, es de llamar la atención las respuestas que, en su mayoría negativas, expresaron los entrevistados: entre los presidentes del Tribunal, un 62%; entre los magistrados civiles, un 60%; entre los magistrados penales, un 71%; entre los jueces civiles, un 54%, y entre los jueces penales, un 72%. Este dato es revelador de la idea que los juzgadores tienen sobre la actividad política, con una connotación negativa y no, a diferencia de la menor parte de respuestas, un sentido de la política vinculado a las actividades de un poder público que tiene a su cargo una de las tareas más críticas del Estado. Los juzgadores en México inmediatamente relacionan la actividad política como una función que daña su actividad, que implica una subordinación de sus tareas jurisdiccionales frente a otro tipo de intereses. Esa forma de entender la política, en un sentido tan restringido, sólo se explica en función de lo que ellos, y la institución en su conjunto, han experimentado durante muchos años.



VII. Conclusiones y propuestas .....	303
A. El modelo occidental y el modelo mexicano en la actualidad .....	304
1. Eficiencia judicial .....	305
2. Independencia judicial .....	309
3. Acceso a la justicia .....	314
B. Hacia una agenda de reforma judicial .....	316
1. Propuestas particulares .....	317
2. Propuestas generales .....	320

## VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas* ha mostrado a los Poderes Judiciales del país desde muy diversas perspectivas. Evidentemente, cada una de estas instituciones es el producto de circunstancias distintas y cuenta con particularidades que los distinguen de los demás. Este último aspecto ha sido especialmente resaltado por los hallazgos de este trabajo. Es necesario reafirmar que los Poderes Judiciales del país son instituciones que cuentan con estructura y organización propias, cuyas características no pueden ser explicadas completa y satisfactoriamente mediante generalizaciones. En ese sentido, este análisis ha presentado un panorama general de los distintos aspectos que conforman estas instituciones, sin intentar suplantar lo que debe ser desarrollado por trabajos especializados en algún tema o bien en instituciones en particular. Por otra parte, el diagnóstico ha mostrado cómo, en líneas generales, todos los Poderes Judiciales del país empezaron a experimentar importantes cambios en la década de los noventa y, especialmente, en los últimos cinco años de dicho periodo. Si bien la reforma operada en el Poder Judicial federal puede ser considerada como un punto de partida para los cambios que se han introducido en los Poderes Judiciales del país, no es posible sostener que aquélla ha sido un modelo para estas instituciones judiciales. Cada entidad ha producido un modelo específico de Poder Judicial dentro del que sí es posible encontrar influencias de la más diversa índole. Sin embargo, se trata de influencias que no provienen exclusivamente de la justicia federal, sino que, en buena medida, son producto del contexto y desarrollo de cada entidad. Así, es posible hablar de un importante proceso creativo detrás del diseño de cada institución jurisdiccional. Sobre este proceso no existen más que algunas referencias históricas de algunas de estas instituciones, lo que deja un campo necesario y fértil para la investigación en esta área. La información presentada a lo largo de este trabajo por sí sola constituye un testimonio de la diversidad institucional existente en el país, así como de la compleja forma en que se producen las transformaciones de estos órganos.

El reconocimiento de la diversidad existente en la organización, funcionamiento y en los procesos de cambio de los Poderes Judiciales del país constituye la principal conclusión de este diagnóstico. Aunque es fácil de enunciar, se trata de una afirmación que acarrea un vasto cúmulo de información y no meras presunciones o experiencias aisladas. A partir de esta diversidad es inevitable reconocer la dificultad o imposibilidad de elaborar comparaciones generales entre los distintos Tribunales del país. Este tipo de ejercicios necesariamente serían poco exactos y confundirían sobre la variedad de aspectos y problemas de las instituciones. Mucho menos si, a partir de dichas comparaciones, pretende realizarse una evaluación y clasificación de las instituciones. Es necesario preguntar, ¿hasta que punto es comparable el Poder Judicial de un estado que ha sufrido fuertes carencias presupuestarias y que atiende a una población dispersa y rural, al de un estado que ha tenido mejores condiciones financieras y atiende a una amplia población urbana? La cuestión no es desdeñable; los problemas para realizar esta tarea pueden presentarse, al comparar de manera genérica las unidades jurisdiccionales de un mismo Poder Judicial. Es decir, ¿cómo se compara un juzgado mixto que atiende a una población indígena y que carece de la infraestructura mínima para operar, con un juzgado moderno, equipado, que resuelve únicamente asuntos del orden civil y mercantil de una capital? Para dar respuesta a estas difíciles interrogantes, no sólo es necesario identificar con todo detalle y claridad las condiciones y el contexto en el que operan dichas unidades, puesto que la mera identificación y contextualización probablemente sólo nos llevaría a concluir la imposibilidad de

llevar a cabo un análisis comparativo. Una comparación entre los Poderes Judiciales de un país, o de diversos países, sólo puede partir de aquello que es común, y lo que es común es el conjunto de elementos que caracterizan a las instituciones en su estructura y funcionamiento, de acuerdo con el modelo occidental. Es decir, lo que sí puede compararse son los grandes temas que, necesariamente, dan forma a lo que llamamos Poder Judicial; por ejemplo, su estructura administrativa, su organización jerárquica, los distintos componentes de sus procesos jurisdiccionales, sus fuentes de financiamiento, las facultades y competencias asignadas a las unidades jurisdiccionales, o incluso los efectos de sus componentes organizativos o funcionales, por citar tan solo algunos ejemplos. Lo que queremos enfatizar es que, mientras que un enunciado como “el Poder Judicial de X es superior al de Y” no nos dice realmente nada de estas instituciones, un análisis sobre la manera en que están facultados para administrar sus recursos o sobre la manera en que utilizan equipos de cómputo claramente describen aspectos de estas instituciones.

A continuación, intentan presentarse las conclusiones derivadas de un trabajo que analizó comparativamente las instituciones jurisdiccionales del país, a partir del método recién descrito. Como las propias conclusiones muestran, lo que se comparó son los grandes temas que conforman la estructura, funcionamiento jurisdiccional, administración y características subjetivas de los miembros que integran las unidades jurisdiccionales. A partir de dichas comparaciones, se presentaron o bien los resultados generales de lo que ocurre en todo el país, cuando esto no acarrecaba ninguna valoración o juicio sobre su desempeño, o bien las tendencias generales, en términos porcentuales, de lo que las respuestas de los entrevistados nos dejaron entrever sobre lo que parece acontecer en el país. Un análisis de esta naturaleza no pretende hacer conclusiones tajantes, sino que simplemente presenta líneas generales de la manera en que se lleva a cabo la administración de justicia del país. Este estudio necesita y aspira a ser continuado y mejorado por otros posteriores, que perfeccionen su alcance y profundicen en sus objetivos. Desde todos los puntos de vista, este diagnóstico aspira a ser un primer acercamiento al tema de la justicia local.

#### A. EL MODELO OCCIDENTAL Y EL MODELO MEXICANO EN LA ACTUALIDAD

Como ha quedado explicado en la introducción y en el capítulo relativo a la metodología, la escasez de información sobre los Poderes Judiciales locales y el reconocimiento de que se trata de instituciones muy diversas entre sí nos llevaron a plantear el estudio desde una perspectiva teórica, basada en la función que cumplen los Poderes Judiciales en un Estado democrático de derecho. De esta manera, asumimos que la creación de un marco de referencia para la investigación sólo podía realizarse partiendo de un planteamiento teórico, familiar a todas las instituciones judiciales del país. El resultado consistió en el análisis de los dos grandes planteamientos teóricos y la manera en que se relacionan: por una parte, la identificación de la eficiencia, la independencia y el acceso a la justicia como los tres grandes principios orientadores de la acción de los Poderes Judiciales y, por otro lado, la organización y la estructura; el funcionamiento jurisdiccional; la administración y la operatividad interna, y los elementos subjetivos como las cuatro áreas de análisis de las instituciones judiciales. Estas áreas de análisis inciden de muchas formas en el cumplimiento de los principios orientadores. Por poner un ejemplo, dentro de la organización y estructura jurisdiccional, se encuentra el tema de los mecanismos para nombrar a los magistrados. Este tema, por sí sólo, repercute en la independencia judicial, ya que se refiere a la intervención de los otros poderes públicos en estos mecanismos. Igualmente, un tema, como el equipamiento de las unidades jurisdiccionales, propio de la operatividad interna de los Poderes Judiciales, incide en el principio de la eficiencia. De esta manera, el estudio se realizó atendiendo a la situación de cada Poder Judicial de la república respecto de las cuatro áreas de análisis y su relación con los tres grandes principios orientadores. En

consecuencia, los apartados siguientes presentan el resumen del trabajo en tres grandes áreas de diagnóstico: eficiencia, independencia y acceso a la justicia.

### 1. *Eficiencia judicial*

La eficiencia de la justicia busca llevar a cabo esta tarea con los mejores resultados, pero también al menor costo posible. Por lo tanto, se constituyen una infinidad de acciones y medidas que intentan lograr este difícil equilibrio. En la realidad, lo que se presenta frecuentemente es una continua tensión entre ambos polos, y cada medida que se adopta acaba favoreciendo uno de los dos, pero casi nunca ambos. O se mejoran los resultados o se reducen los costos.<sup>1</sup>

Es posible decir que este principio, o conjunto de objetivos, es quizá el que ha guiado preponderantemente la reforma judicial en México; al menos, en lo que va hasta ahora. Las razones que explican esta situación son hasta cierto punto fáciles de entender. Cuando una estructura estatal no está produciendo los resultados que se esperan de ella, históricamente se presenta la coyuntura para “modernizar” tal institución. Esta modernización normalmente supone el transformarla en su composición y funcionamiento, a efecto de que pueda cumplir con su papel de manera cabal. Esto fue lo sucedido con la justicia en México. Ante el panorama desolador que dejaron los años de crisis económica, era claro que el aparato de justicia estaba rezagado por la creciente demanda de la población. Los tribunales eran vistos como espacios de corrupción e incertidumbre, donde se conocía el momento de entrada de los asuntos, pero nunca el momento de su salida.

Cuando el país entra en una dinámica general de transformación de sus estructuras estatales (programas de modernización económica y política en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari), la justicia se convirtió en el auténtico rezago del país. De ahí que, al iniciar su sexenio, Ernesto Zedillo, no obstante su formación de economista, comenzó con una amplia iniciativa de reforma judicial.

La modernización traducida en eficiencia de la justicia se ha perseguido de diversas maneras y a través de múltiples mecanismos. Por lo que toca a la justicia federal, está claro que ahora el país cuenta con una institución mucho más activa.

En el marco de las transformaciones experimentadas por los Poderes Judiciales locales durante la década de los noventa, los temas relacionados con la eficiencia de las instituciones judiciales son posiblemente los que más han ocupado la atención de sus órganos de gobierno y de los titulares de las unidades jurisdiccionales. Entre estos, el tema de la reducción del tiempo de tramitación de los procesos es seguramente el que más ha llamado la atención. A todas luces, el retraso desmedido en el cumplimiento de la administración de justicia se erigió como el problema más visible. Se trata de un asunto presente en casi todas las discusiones sobre los temas pendientes del Poder Judicial, ya porque desea resaltarse los avances obtenidos o porque se hace hincapié en la necesidad de abordar el problema.

De conformidad con los datos mostrados a lo largo de este trabajo, las estrategias para mejorar la eficiencia de los Poderes Judiciales se han ocupado de las siguientes cuestiones generales: capacidad instalada y reconfiguración institucional, controles sobre la administración de justicia, recursos financieros, modernización operativa, modernización de la infraestructura, modernización administrativa y políticas de personal, así como reformas legislativas.

1) *Capacidad instalada y reconfiguración institucional.* Por lo que respecta a la capacidad instalada, es importante señalar que los Poderes Judiciales han mostrado una fuerte tendencia a incrementar constantemente el número de unidades jurisdiccionales, en sus distintos niveles, así como

---

<sup>1</sup> Fix Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la reforma de la justicia, núm. 1, 1995.

ampliar la cobertura regional y por áreas de especialidad o competencia en las distintas demarcaciones que componen los distritos o partidos judiciales.

En lo correspondiente a la reconfiguración institucional, deben señalarse modificaciones que afectan tanto a la estructura jerárquica de los Poderes Judiciales como a la forma en que desempeñan sus actividades y la creación de nuevas funciones. En el primer caso, el ejemplo más representativo constituye la creación de los Consejos de la Judicatura. Como se mencionó en el rubro correspondiente, este tipo de órganos suelen tener una estrecha relación con el desempeño de las unidades jurisdiccionales mediante su intervención en diversas áreas que las afectan directa o indirectamente. De esta manera, su intervención como órgano especializado en cuestiones administrativas libera de esta carga a muchos titulares de unidades jurisdiccionales; especialmente, en el caso de los magistrados, quienes, al formar parte del Pleno del Tribunal, asumían esas funciones.

Precisamente, en relación con la forma en que se desempeñan las funciones en los Poderes Judiciales, debe destacarse la creciente especialización de los funcionarios y de distintas áreas de los Tribunales. La transferencia de funciones en materia de presupuesto a los Poderes Judiciales es un buen ejemplo de este tipo de proceso, y la necesidad de crear cuerpos especializados como órganos auxiliares de la función jurisdiccional en materia administrativa, ya sea bajo la estructura de las Presidencias, o bien de los Consejos de la Judicatura, cuando existen.

2) *Controles sobre la administración de justicia.* La creación de nuevos mecanismos de control de las actividades de los juzgadores o la depuración de los mecanismos existentes es un aspecto que reviste especial interés para el estudio de las organizaciones judiciales. Muchos Poderes Judiciales han optado por abandonar el modelo tradicional de control, que consistía en una visita a cargo de un magistrado, que en buena medida dependía de las características personales del visitador, su intuición y habilidad. Las nuevas alternativas presentan verdaderos equipos de trabajo integrados por funcionarios especializados que se encargan de programar, preparar y realizar las visitas a las unidades jurisdiccionales. Es precisamente durante la etapa de preparación de las visitas cuando se realiza un análisis de la información que presentan mensualmente los juzgadores. Por lo que respecta a la forma en que se realizan las visitas, existen Poderes Judiciales donde se ha optado por conservar la presencia de los magistrados, pero se presentan acompañados de otros funcionarios encargados de revisar diversos aspectos de los juzgados. En otros casos, la visita la realiza únicamente el personal especializado. Si bien son todavía pocos los Poderes Judiciales que han mostrado avances en esta materia, debe resaltarse que se trata de un tema que despierta el interés de los funcionarios judiciales de todos los niveles.

En cuanto al enfoque que suele darse a los mecanismos de control, cabe resaltar que normalmente se trata de aspectos que tienen que ver con la productividad de las unidades jurisdiccionales y la velocidad con la que desempeñan su labor. En ese sentido, el rezago es una preocupación permanente tanto para juzgadores como para fiscalizadores. Dada la orientación de la mayor parte de estos mecanismos, puede decirse que su aplicación ha sido exitosa, si se toma en consideración que casi todos los Poderes Judiciales indican que han disminuido considerablemente el rezago y acelerado su capacidad de respuesta.

Sin embargo, poco se ha hecho para controlar otras cuestiones de la actividad jurisdiccional. El caso más representativo es el de la supervisión de la calidad de las resoluciones emitidas por las unidades jurisdiccionales. Por lo general, este tipo de control se limita a llevar la cuenta del número de resoluciones que revocan o modifican sentencias dictadas por un juzgado en particular. Solamente un Poder Judicial parece estar trabajando en el desarrollo de controles de calidad más sofisticados, al incorporar exitosamente mediciones sobre calidad de productos ofrecidos que suelen ser muy recurridos para evaluar a las empresas del sector privado.

3) *Recursos financieros.* Un aspecto fundamental en la mejoría del desempeño de los Poderes Judiciales, aunque claramente no el único, es el que se refiere a contar con una sustantiva mejoría

de recursos financieros que repercuten en las instalaciones, equipamiento, mobiliario, contratación de personal suficiente y preparado, cursos de capacitación, entre los más sobresalientes. A este respecto se señalaron las importantes mejoras que se han dado, de manera general, en todo el país, a través de tres grandes elementos: incremento presupuestal, creación de los Fondos Auxiliares para la Administración de la Justicia (o denominaciones equivalentes) y creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que dota a las entidades de fondos, aunque de manera desigual, para la administración y procuración de justicia.

4) *Modernización operativa*. Las reformas a la legislación procesal como un mecanismo para mejorar la eficiencia de los Poderes Judiciales es un recurso que goza de bastante aceptación. En ocasiones, este tipo de medida ha sido la principal respuesta de los Poderes de los estados al problema de la lentitud del aparato de administración de justicia. Los ajustes que se han contemplado incluyen principalmente cuestiones como la reducción de los términos procesales y la reestructuración de las etapas de los procesos.

Sin embargo, la opinión de algunos entrevistados ha sido en el sentido de que las reformas no han tenido los efectos deseados e, incluso, hubo quienes afirmaron que las reformas han tenido resultados negativos. En todo caso, no se encontró información elaborada con el fin de medir los efectos de dichas reformas, por lo que resulta muy difícil determinar sus efectos.

Las medidas para aumentar la productividad de las unidades jurisdiccionales y reducir el tiempo de tramitación de los juicios, en general, parecen estar arrojando muy buenos resultados. Sin embargo, debe reconocerse que la mayor parte de los Poderes Judiciales del país ha optado por la cantidad frente a la calidad. En consecuencia, la asignatura pendiente es el tema de la calidad de las resoluciones que emiten las unidades jurisdiccionales. Los esfuerzos en esta materia han sido muy limitados y, en la mayor parte de las entidades, se basan en el empleo de herramientas muy sencillas diseñadas para efectuar comparaciones sobre los resultados en segunda instancia o en el amparo de las resoluciones emitidas por las unidades jurisdiccionales. En ese sentido, es necesario empezar por reconocer que la calidad de una determinación judicial es una cuestión que rebasa ampliamente el problema de la subsistencia de las determinaciones en segunda instancia.

Por otra parte, debe reconocerse que muchos de los esfuerzos realizados para mejorar la eficiencia de las instituciones encargadas de la administración de justicia han sido producto de planteamientos que abordan parcialmente los problemas. El caso más representativo es el de las reformas legislativas y las expectativas que generan. La construcción de modelos de solución complejos ha sido muy escasa.

En materia de seguimiento de proyectos y evaluación de resultados, también se presentan importantes carencias. Los Poderes Judiciales no han creado nuevos instrumentos que permitan medir los efectos de las medidas que se adoptan. Sigue dependiendo de los mecanismos tradicionales de información sobre las actividades jurisdiccionales. En algunas ocasiones, se han realizado ajustes a este tipo de herramientas con el fin de adaptarlas mejor a los requerimientos de los procesos de control de la productividad; sin embargo, en términos generales, la producción de información judicial sigue siendo un tema pendiente en el país.

5) *Modernización de la infraestructura*. El tema de la modernización de la infraestructura de los Tribunales puede ser dividido en dos grandes áreas. En primer lugar, la construcción y remodelación de edificios destinados al Poder Judicial. En segundo lugar, el equipamiento de las unidades jurisdiccionales.

Por lo que respecta a la construcción y remodelación de edificios, debe destacarse la intensa actividad desarrollada por muchos Poderes Judiciales, aunque también es necesario mencionar que todavía hay instituciones que se encuentran muy rezagadas en esta materia.

El diseño de los espacios dentro de los edificios que albergan instalaciones del Poder Judicial constituye una aportación novedosa a la forma de trabajar dentro de las unidades jurisdiccionales.

Se trata de la “arquitectura judicial” como una disciplina que ha ido cobrando importancia en algunos países desarrollados, y que ha mostrado efectos muy positivos al pensar en los espacios idóneos requeridos para este tipo de instituciones. De esta manera, la planta de los edificios considera instalaciones que se requieren para el correcto funcionamiento de la unidades. En ese sentido destaca, por citar algunos ejemplos, la separación del área de trabajo con el área para el público, la existencia de espacios para el desarrollo de audiencias y un espacio para el archivo, entre otros.

Por lo que respecta al equipamiento, destaca la llegada del equipo de cómputo a las unidades jurisdiccionales. Prácticamente todas las unidades jurisdiccionales visitadas cuentan con al menos una computadora. No obstante, en algunos casos, el equipo es insuficiente. Seis entidades tienen importantes limitaciones. A propósito de los datos anteriores, conviene recordar que es información obtenida por el equipo de campo durante la visita a las unidades jurisdiccionales que se encuentran en las capitales de los estados o en las principales ciudades de cada entidad. Algunos entrevistados se refirieron a la situación de las unidades jurisdiccionales en otros sitios de la entidad, y mencionaron que las carencias son más frecuentes en las regiones apartadas.

Un mecanismo que ha sido muy útil para la compra de equipo de cómputo para los Poderes Judiciales es el Fondo Nacional de Seguridad Pública. Los recursos provenientes de este fondo han contribuido a financiar el equipamiento de muchas unidades en el país. Sin embargo, es necesario reconocer que en este tema todavía existen muchas diferencias entre las entidades del país y que hay Poderes Judiciales que hace poco tiempo que decidieron empezar a emplear las computadoras.

Un tema estrechamente relacionado con la presencia de equipo de cómputo en las unidades jurisdiccionales tiene que ver con la forma en que el mismo es aprovechado. Las observaciones del equipo de campo y los comentarios de los entrevistados apuntan hacia una infrautilización del equipo. Por lo general, las computadoras son empleadas únicamente como procesadores de palabras. Existen Poderes Judiciales en los que se han creado una serie de formatos o máscaras de captura diseñados para agilizar la elaboración de los acuerdos de los juzgados. En algunos casos excepcionales, fue posible observar el empleo de una red interna en la unidad o en el Tribunal. Sin duda, el tema del aprovechamiento de las herramientas informáticas es una cuestión que requiere mayor atención en los Poderes Judiciales del país. Se trata de la incorporación tecnológica en entidades que se habían caracterizado por carecer de este tipo de avances.

6) *Modernización administrativa y políticas de personal.* En cuanto a la forma de trabajar en las unidades jurisdiccionales del país, la tendencia observada es la falta de innovación y perfeccionamiento en sus labores cotidianas. Después de todo, una sola ojeada a los archivos de un juzgado o sala de un tribunal nos mostrará que el hilo y las agujas para coser expedientes son todavía empleados. La innovación tecnológica mencionada en la modernización de la infraestructura ha influido en el cambio de algunos métodos de trabajo; pero, en términos generales, se observa una gran distancia en la optimización de formas de gestión interna.

De manera similar, es posible advertir la falta de mecanismos que provean información relevante y oportuna sobre el propio Poder Judicial y su marco regulatorio a los propios juzgadores. Esta situación llega a extremos delicados, tratándose del desconocimiento de tratados internacionales que han sido incorporados al orden jurídico nacional.

La excepción a esta afirmación se presenta en el manejo de personal. Bajo la misma tendencia a la especialización, se encuadran las medidas destinadas a la profesionalización del personal que labora en el Poder Judicial. Los Poderes Judiciales del país han creado Institutos de Capacitación y áreas que se encargan de elaborar y aplicar exámenes a aspirantes a ingresar al Poder Judicial o a ocupar plazas de mayor jerarquía. El personal que labora en estas áreas por lo general realiza labores jurisdiccionales.

A través de las modificaciones en la política de personal también ha intentado incidirse en el desempeño de los Poderes Judiciales. Al efecto, ha tratado de hacerse más atractivo el ingreso al

Poder Judicial mediante el aumento de las percepciones de los juzgadores. Se han creado incentivos para que los miembros del Poder Judicial participen en actividades académicas. En algunos casos, los Institutos de Capacitación de los Tribunales programan cursos monográficos u organizan conferencias sobre temas de interés para los funcionarios judiciales. Por otro lado, se ha puesto más atención a los mecanismos de selección de personal. En opinión de muchos funcionarios judiciales, estas medidas deben tener efectos positivos sobre el desempeño de los Poderes Judiciales. Sin embargo, son pocos los Poderes Judiciales que cuentan con programas integrales diseñados para mejorar su eficiencia y, aún menos, los que cuentan con instrumentos que permitan medir los logros obtenidos. Algunas entidades han participado activamente en la organización de cursos de posgrado para parte de su personal, en cooperación con instituciones académicas, como sucede con este Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.<sup>2</sup> En materia de políticas de personal, si bien han existido esfuerzos, parece necesaria una mejor planeación que seguramente hará que los recursos sean mejor empleados.

## 2. *Independencia judicial*

La racionalidad que subyace al principio de independencia judicial es, sin duda, la necesidad de contar con una auténtica imparcialidad en la administración de justicia no sólo para proteger a los individuos en contra de cualquier tipo de arbitrariedad o abuso, sino, sobre todo, para permitir que tan sólo sea este órgano “imparcial” el autorizado para determinar el sentido de la norma jurídica.

Si la eficiencia es el principio predominante hasta ahora en los procesos de modernización judicial, no puede decirse que la independencia haya quedado atrás. De hecho, ambos principios se encuentran interrelacionados, pues un Poder Judicial independiente requiere ser un poder más eficiente y viceversa.

Un aspecto crucial de la independencia judicial en el nivel federal y local es el relativo a su aspecto interior. Si bien es cierto que la independencia de los órganos jurisdiccionales ha logrado resultados importantes frente a los otros poderes públicos (presupuesto y nombramientos), no menos cierto es que, dentro de estas instituciones, aún existe una rígida jerarquía que frecuentemente choca con la autonomía de los juzgadores de menor nivel. Esta incertidumbre tendrá distintos resultados, dependiendo de los mecanismos de control que la autoridad jerárquica pueda ejercer sobre los inferiores.

Asimismo, está claro que un buen desempeño judicial está íntimamente relacionado con cargas de trabajo razonables y con las condiciones de trabajo adecuadas, tales como las remuneraciones, espacios adecuados, equipo y estímulos. Aunque estos temas ya son conocidos como piezas clave de los procesos de reforma, en México aún quedan muchos por perfeccionarse.

De manera particular, en las entidades se han hecho numerosas reformas que buscan una mayor independencia y una mayor autonomía, pero la variación de los resultados hace casi imposible la sistematización de lo acontecido. En términos generales, puede decirse que se ha avanzado mucho en cuanto a la independencia frente a otros poderes públicos y sociales, pero aún queda mucho por trabajar para dotar a los juzgadores de una auténtica autonomía.

---

<sup>2</sup> En 1999, el Instituto organizó por primera vez una maestría en “derecho judicial penal”, en colaboración con la Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato, donde participan funcionarios judiciales de cuatro entidades: Guanajuato, Aguascalientes, Michoacán y Zacatecas. No es la única, ya que la Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Autónoma de Nuevo León también han participado en programas semejantes para los Poderes Judiciales de dichas entidades.



En este trabajo se abordó el principio de la independencia judicial desde sus dos perspectivas. En primer término, se analizó la independencia del Poder Judicial como un Poder del Estado. En segundo lugar, se atendió a la independencia de los juzgadores, observando la forma en que realizan su labor y si ésta se desarrolla sin interferencias de agentes provenientes de la propia institución judicial o del exterior.

Desde el aspecto institucional, conviene resaltar en primer término la forma en la que los cambios que han transformado los Poderes Judiciales se han producido. Un fenómeno que caracteriza a un buen número de Poderes Judiciales es el hecho de que el inicio de los cambios que se produjeron durante la década de los noventa se ubica en los Poderes Ejecutivos. Esto quiere decir que el impulso de las reformas no necesariamente tuvo su origen en los propios Poderes Judiciales, sino que se debió a una iniciativa proveniente del exterior. Lo anterior no se refiere únicamente al hecho de que muchos gobernadores fueron los encargados de presentar las iniciativas de ley que reformaron los Poderes Judiciales, sino que también fueron ellos quienes estuvieron detrás de los trabajos preparatorios de las reformas. No deja de ser interesante resaltar que, en muchos casos, las iniciativas para generar un marco jurídico institucional que fuera más favorable para la consolidación de la independencia de los Poderes Judiciales tuvo su origen precisamente en uno de los Poderes que tradicionalmente ha tenido una fuerte injerencia sobre ellos.

Por lo que respecta a los resultados de estos cambios, no es posible elaborar una conclusión general. Todavía existen al menos una docena de estados en los que la independencia del Poder Judicial se percibe de manera incipiente. Sin embargo, no puede dejar de destacarse que hoy en día todas las entidades experimentan en alguna medida procesos que tienden a fortalecer dicho principio. Las estrategias generales observadas para reforzar la independencia y autonomía judicial son: participación en los procesos legislativos, relaciones con el Ejecutivo, independencia económica, relaciones con la justicia federal, garantías de selección e inamovilidad y retiro, controles y responsabilidad, mecanismos de selección y, finalmente, comunicación e imagen.

1) *Participación en procesos legislativos.* A propósito de las facultades de los Poderes Judiciales para iniciar leyes, debe señalarse que se trata de una facultad que prácticamente no se ejerce en el país. En este aspecto, los Poderes Judiciales se han mostrado poco interesados en intervenir decididamente en los procesos legislativos. Su actividad suele centrarse en la negociación de los contenidos de proyectos legislativos que ya se encuentran en trámite. En este aspecto se percibe un aumento de la presencia del personal del Poder Judicial en las discusiones parlamentarias. Lo anterior es digno de resaltarse, toda vez que es un indicador del posicionamiento político de los Poderes Judiciales en sus respectivas localidades. Debe reconocerse que esto implica un fortalecimiento de la imagen que los Poderes Legislativo y Ejecutivo tenían del Poder Judicial. En ese sentido, el Poder Judicial empieza a ser interlocutor. De esta manera, el camino hacia la consolidación de la independencia ha empezado a trazarse en la arena política.

2) *Relaciones con el Ejecutivo.* Otra área que ha mostrado cambios importantes es la compuesta por las relaciones entre los Poderes Judiciales y los Poderes Ejecutivos locales. La clara subordinación de los primeros a los segundos, que solía marcar esta interacción, ha dado paso a mecanismos que, si no han eliminado del todo el poder de los gobernadores sobre las instituciones jurisdiccionales y sobre los juzgadores en lo individual, sí han producido efectos importantes en un nuevo posicionamiento de los Poderes Judiciales. Las áreas más claras que revelan este cambio son los mecanismos de nombramiento de presidentes y de magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia en los que el Ejecutivo no tiene la única o bien la última palabra, ya que las Legislaturas intervienen directamente. En la mayor parte de los casos, el Poder Legislativo tiene que aprobar el nombramiento de un funcionario que ha sido propuesto por el Ejecutivo en una terna.

El tema de la eficacia de las resoluciones judiciales es una cuestión que también debe ser considerada en el análisis de la independencia de los Poderes Judiciales y en su relación con los Ejecu-

tivos. En ese sentido, debe destacarse que los Poderes Judiciales se enfrentan en ocasiones a muchos problemas para la ejecución de sus resoluciones. Asimismo, debe mencionarse que los Poderes Judiciales dependen de los Poderes Ejecutivos en las solicitudes de apoyo de la fuerza pública para la ejecución forzosa de determinaciones judiciales. La asistencia de los Ejecutivos locales en este aspecto es desigual. La presión de organizaciones sociales; particularmente, en el caso de los deudores de la banca y los inquilinos, ha sido muy significativa en el eventual apoyo que los Ejecutivos deciden otorgar. Pero también deben considerarse las políticas institucionales en materia de ejecución de sentencias. Los Poderes Judiciales no sólo deben velar por la ejecución de sus resoluciones, sino que también deben informar a la sociedad sobre la importancia de la función que desempeñan.

En materia penal, es conocido que la cooperación de los Ejecutivos locales, a través de las Procuradurías estatales, es fundamental para integrar las causas que los jueces deben tramitar. Esta área se encuentra plagada de deficiencias, que provienen incluso de un sistema penal que requiere ser actualizado a las demandas y necesidades del país.

3) *Independencia económica.* Un aspecto que preocupa particularmente a los integrantes de los órganos de gobierno de los Poderes Judiciales es el que se relaciona con la independencia económica de la institución. Los Poderes Judiciales de casi todos los estados de la república han recibido la responsabilidad del manejo de sus presupuestos. Esta circunstancia les ha obligado a crear áreas administrativas especializadas para el cumplimiento de esta función. Pero también exige la creación de mecanismos que garanticen un manejo eficiente y transparente de los fondos. Los Poderes Judiciales tienen una importante tarea que cumplir en esta materia. No obstante, cabe mencionar que algunos Poderes Judiciales han mostrado avances en esta materia, al optar por someter sus procesos administrativos a revisiones periódicas a cargo de auditores externos.

El tema de los recursos de los Poderes Judiciales también incluye otras cuestiones. Todavía existe mucha incertidumbre alrededor de los procesos de negociación de los montos que anualmente son aprobados para el gasto del Poder Judicial. Cada año, los funcionarios judiciales deben emprender largas negociaciones con funcionarios del Poder Ejecutivo o con los miembros de la Legislatura local. Las propuestas para el establecimiento de disposiciones que regulen la forma en que se provee de fondos a los Poderes Judiciales en el país cada vez tienen más partidarios. Sin lugar a dudas, es posible afirmar que un mecanismo predecible de asignación de recursos contribuye al fortalecimiento de la independencia de las instituciones judiciales.

Las percepciones de los funcionarios judiciales son un aspecto que también influye en su independencia. Los Poderes Judiciales del país se han esforzado por fortalecer el poder adquisitivo de los juzgadores. Estas medidas se han presentado en prácticamente todas las entidades del país. Sin embargo, todavía quedan muchas cuestiones que requieren atención en este rubro. Entre éstas destacan la forma en que se integran las percepciones de los servidores jurisdiccionales, así como el otorgamiento de bonos periódicos y extraordinarios por el desempeño. En el primer caso, debe reconocerse que la integración de las percepciones de los juzgadores debe ser el resultado de un proceso de asignación transparente. En varias ocasiones, el salario base de los juzgadores es menor a las percepciones efectivamente recibidas, ya que se les compensa con bonos y estímulos que se contabilizan por separado. Esta situación puede generar incertidumbre en los servidores judiciales. Por otra parte, en ocasiones el otorgamiento de estímulos a los funcionarios del Poder Judicial opera sobre criterios eminentemente subjetivos. La ausencia de reglas claras en esta materia puede producir muchos cuestionamientos a la forma en que se asignan los recursos.

4) *Relaciones con la justicia federal.* Como se documentó en el capítulo correspondiente, el sistema federal mexicano contiene vicios en su diseño que convierten a la justicia local en subordinada *de facto* a la justicia federal. Aunque esta situación era justificada por razones históricas, en la actualidad parece insostenible. Es fundamental cambiar la forma en que opera el juicio de amparo directo y la manera en que funcionan los amparos “para efectos” que producen un federalismo dé-

bil, pero que, además, elevan los costos para acceder a una auténtica justicia. En suma, se trata de un problema complejo de urgente atención, ante la sobrecarga de trabajo de la justicia federal, la debilidad del sistema de distribución de competencias, y el difícil y caro acceso a la justicia.

Ahora bien, ante la dificultad para que dichos ajustes se lleven a cabo en las condiciones actuales, es necesario mejorar la comunicación entre los dos ámbitos jurisdiccionales para lograr una mejor relación y, consecuentemente, una mejor comprensión de los problemas a que se enfrentan unos y otros juzgadores.

5) *Garantías de selección e inamovilidad y retiro*. Al igual que en el caso de la independencia institucional del Poder Judicial, el tema de la autonomía de los juzgadores requiere para su tratamiento una división por áreas. En este caso, interesan fundamentalmente dos cuestiones. Por una parte, se presenta el análisis de la situación actual de las medidas adoptadas por los Poderes Judiciales para el fortalecimiento de la autonomía de los juzgadores. Por la otra, se atiende a las medidas que indirectamente han fortalecido esta autonomía.

Entre las medidas que han contribuido a fortalecer la autonomía de los juzgadores debe considerarse la inamovilidad, la adopción de un sistema competencial para el ingreso al Poder Judicial y la existencia de procesos internos transparentes para la determinación de responsabilidades. En el caso de la inamovilidad, se ha visto que se trata de una cuestión que suscita importantes controversias en el país. A pesar de que la Constitución de la república la exige para los magistrados y que muchas legislaciones han incorporado esta figura incluso en beneficio de los jueces, no todos los Poderes Judiciales del país han logrado establecerla efectivamente.

Por lo que respecta a los concursos de selección del personal, los Poderes Judiciales han tenido un éxito desigual. Existen entidades donde el combate a la formación de relaciones clientelares ha dado muy pocos frutos. La operación de los concursos de oposición en ocasiones genera muchas dudas sobre la forma en que se seleccionó a los ganadores. En algunas entidades, la estructura del propio proceso de selección ocasiona este tipo de percepciones, toda vez que el desarrollo de las fases del concurso se realiza con muy poca transparencia. Sin embargo, el problema en muchos casos no reside únicamente en las deficiencias del diseño de los concursos; la falta de una voluntad decidida de los integrantes del Poder Judicial para ajustarse a las reglas establecidas produce también importantes distorsiones.

Entre los factores que contribuyen de forma indirecta a la consolidación de la autonomía de los juzgadores destacan cuestiones como la capacitación, los salarios y las condiciones en las que los servidores judiciales pueden retirarse del servicio. La capacitación contribuye a la formación y a la especialización de los servidores judiciales. La preparación de los juzgadores se ve reflejada en su capacidad y confianza para asumir la función que desempeñan y ser menos vulnerables a la presión externa.

El retiro de los funcionarios judiciales es posiblemente el tema al que se le ha prestado menos atención en los procesos de transformación que nos ocupan. La presencia de planes para la jubilación de los servidores del Poder Judicial es escasa. Existen casos en los que los jueces deben enfrentarse a importantes reducciones en sus percepciones en el momento en que optan por retirarse. La incertidumbre generada por la ausencia de planes adecuados de retiro afecta directamente a las condiciones laborales que ofrecen los Poderes Judiciales. Un juzgador que se siente inseguro ante su retiro puede verse tentado a buscar, durante su gestión, opciones profesionales o bien recursos adicionales. De cualquier manera, esto se convierte en un problema de efectos importantes. Una de las entidades visitadas diseñó un interesante plan de jubilación, que se encontraba en proceso de aprobación legislativa cuando se realizó el estudio de campo.

Las anteriores consideraciones revelan, nuevamente, que, si bien la independencia de los Poderes Judiciales del país se ha fortalecido, queda todavía mucho por hacer respecto de la independen-

cia de los juzgadores. Los jueces, en general, requieren un mayor fortalecimiento dentro de las instituciones judiciales. De otra manera, no podrá obtenerse una independencia judicial integral.

6) *Controles y responsabilidad.* Un último aspecto que tratar relacionado con la independencia institucional del Poder Judicial se presenta con el análisis de los efectos de una verdadera independencia. Ante esa perspectiva, los Poderes Judiciales deben ser capaces de responder a los retos que le plantea la sociedad, mediante la emisión de resoluciones imparciales, de alta calidad y de forma expedita. Para ello, se requiere que existan mecanismos que permitan controlar las actividades de los juzgadores y, en su caso, iniciar los procedimientos para determinar si los funcionarios judiciales han incurrido en responsabilidad administrativa, disciplinaria o penal. Como ya se ha dicho, recientemente se han creado mecanismos que pretenden cumplir con esta función. Sin embargo, en muchos casos se trata de procesos que requieren una mayor definición y cuya tramitación es todavía poco transparente. Además, en ocasiones, el inicio de estos procesos depende de decisiones subjetivas.

No puede dejar de subrayarse que la independencia efectiva de los Poderes Judiciales no sólo se basa en la no injerencia de otros poderes en sus funciones, sino que también es necesario que el Poder Judicial, en general, y los funcionarios, en particular, rindan cuentas de su actividad.

En el caso de los mecanismos de control y para la determinación de responsabilidades de los servidores públicos judiciales, debe destacarse la depuración de este tipo de procesos en la mayor parte de los Poderes Judiciales del país. En ese sentido, es importante señalar que en muchas entidades se ha optado por crear áreas encargadas del cumplimiento de esta función. De esta manera, la fiscalización de los juzgadores se ha convertido en una tarea especializada. No obstante, la operación de este tipo de mecanismos de control no siempre se encuentra claramente reglamentada. Esta situación puede terminar por producir un amplio margen de discrecionalidad en la toma de decisiones en esta materia.

Las asociaciones de jueces son organizaciones que pueden llegar convertirse en importantes interlocutores para la solución de problemas que afectan a sus miembros. En primer lugar, debe mencionarse su potencial para defender la independencia de los juzgadores. Sin embargo, este tipo de organizaciones son escasas en el país. De hecho, solamente fue posible encontrar una organización que agrupa juzgadores. Pero, incluso en ésta, no parece existir un planteamiento activo que contribuya al fortalecimiento de los juzgadores. Es fundamental mencionar que existe todavía una clara oposición por parte de los órganos de gobierno de los Poderes Judiciales al surgimiento de este tipo de organizaciones. El temor a perder autoridad frente a sus subordinados opaca la visión correcta de que esta subordinación debiera ser únicamente para fines administrativos. Se trata de un legado del sistema autoritario mexicano. Una auténtica asociación de jueces incidiría en una mejor comunicación de problemas y soluciones a los asuntos, es decir, repercutiría favorablemente en la administración de justicia.

7) *Imagen y comunicación.* Un aspecto especialmente importante para la consolidación del Poder Judicial como un Poder independiente capaz de ofrecer soluciones imparciales a los conflictos que se le plantean es la imagen de la institución. En ese sentido, los Poderes Judiciales del país han emprendido una intensa campaña para la dignificación de los espacios que ocupan las unidades jurisdiccionales. Se han construido nuevos edificios y se han remodelado los existentes. De esta manera, hay muchos Poderes Judiciales que cuentan con instalaciones nuevas que permiten que la sociedad los identifique y que proporcionan una mejor imagen de la institución. No obstante, en muchos casos, las campañas para la dignificación de espacios han tenido alcances limitados o se encuentran en una fase inicial.

Otro aspecto que aparece estrechamente relacionado con la independencia del Poder Judicial es el relativo a la forma en que la institución se comunica con el exterior. En ese sentido, se percibe una incipiente política de medios en los Poderes Judiciales, aunque la mayor parte de estos esfuer-

zos se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de la imagen institucional del Poder Judicial. Queda pendiente un importante aspecto relacionado con el papel de los Tribunales en la construcción del acceso a la justicia.

### 3. Acceso a la justicia

Sin duda, el principio que menos atención ha recibido es el acceso a la justicia. Esto se debe a que las fuerzas, ya mencionadas, que promovieron la reforma judicial se interesaron más por los efectos visibles e inmediatos del cambio que por las consecuencias más perdurables de éste. El acceso a la justicia es el principio que acarrea una transformación más profunda en la sociedad. Éste se constituye por todos aquellos mecanismos que facilitan el contacto de los particulares con las instituciones jurisdiccionales o, en otras palabras, se trata de la verdadera puerta de la justicia. Una justicia que resulta distante de la sociedad, ya sea por sus dificultades técnicas, por sus altos costos, o por otros obstáculos de la más variada índole, convierte a un Estado en una organización arbitraria y autoritaria. La justicia es más que un ideal, ya que se convierte en un puente de comunicación constante entre la sociedad y el aparato estatal.

En México, este acceso ha sido buscado, aunque siempre de manera parcial y limitada. Las limitaciones geográficas, lingüísticas, culturales y, sobre todo, económicas, han hecho de este aspecto uno muy complicado. Hoy en día todavía hay grupos sociales que se mantienen al margen de los órganos de justicia, aun cuando tienen controversias que resolver. Por una parte, las clases privilegiadas cuentan con otras formas de defender sus intereses de manera más rápida y confiable. Las clases marginadas, por otro lado, ante su distanciamiento o ignorancia sobre los procesos judiciales, optan por resolver sus conflictos por otras vías no siempre adecuadas ni imparciales.

En materia federal, el acceso es un serio problema. Los juicios de amparo suelen ser complicados técnicamente y, por lo tanto, costosos. Si bien es cierto que la gratuidad de la justicia está garantizada por la Constitución, la asesoría jurídica especializada no tiene límites en este aspecto. Claramente sólo ciertos grupos privilegiados pueden acceder a este medio de defensa, que protege, entre otras cosas, a los particulares frente a las resoluciones de tribunales locales.

Las acciones que los Poderes Judiciales locales han emprendido en esta materia se han centrado principalmente en seis campos: capacidad instalada, mecanismos alternativos para la solución de controversias, justicia indígena, defensorías de oficio, juzgados de paz y difusión de información y comunicación social.

1) *Capacidad instalada*. En primer lugar, se han producido cambios en la forma en la que los Poderes Judiciales se organizan para cubrir la demanda regional en cada entidad. En ese sentido, se ha optado por hacer ajustes a la competencia territorial de muchos juzgados y salas. Pero también se han creado nuevas unidades jurisdiccionales. Estas medidas han contribuido a facilitar el acceso de la población al aparato de administración de justicia, al reducir la distancia geográfica entre la institución judicial y los justiciables. En algunos Poderes Judiciales donde se han adoptado este tipo de medidas, se tienen registros sobre el aumento de los litigios en aquellas áreas que cuentan con nuevas unidades jurisdiccionales. Este fenómeno se presenta incluso donde se abrieron salas regionales de segunda instancia, aunque en estos casos el aumento se registra en el número de recursos que se interponen. En este primer elemento, se presenta una clara relación entre la mejora al acceso a la justicia y el incremento de la eficiencia funcional.

2) *Mecanismos alternativos para la solución de controversias*. Un segundo tema en materia del papel de los Poderes Judiciales en relación con el acceso a la justicia es el que se relaciona con los mecanismos alternativos para la solución de controversias. Si bien debe reconocerse que la mayor parte de los esfuerzos por introducir este tipo de mecanismos en las instituciones jurisdiccionales tienen como objetivo resolver cuestiones que tienen que ver con el principio de eficiencia, debe

reconocerse el efecto favorable en el acceso. Evidentemente, una planeación expresamente diseñada para facilitar el acceso de la población a mecanismos alternativos de solución de controversias puede resultar mucho más exitosa que aquellas estrategias que ven en estos mecanismos una salida a la carga de trabajo de los tribunales. En todo caso, las instituciones que establecieron nuevos mecanismos alternativos o que decidieron impulsar los existentes han tenido que crear nuevas formas de relación con los justiciables, y ello, por lo general, despeja el camino para que los ciudadanos puedan resolver sus conflictos.

Sólo será posible contar con medios alternativos de resolución de controversias en la medida en que éstos efectivamente solucionen conflictos y no sólo sean caminos previos a la tramitación ineludible de un juicio o, lo que es peor, una mera simulación que no soluciona los problemas de fondo. Como ya se mencionó, es muy desigual el tratamiento que la ley otorga a estos medios de resolución de conflictos. Mientras que en algunos estados se ha hecho el reconocimiento de su importancia e incorporación a las etapas procesales, en otros estados se las ha dejado como figuras vacías de significado. Aun cuando el uso de figuras como la conciliación o la mediación se ha incrementando, no han logrado trascender su papel relativamente marginal en la solución judicial de conflictos. Es fuera de la esfera jurisdiccional donde estos mecanismos han logrado mejores resultados.

3) *Justicia indígena*. Esta cuestión ha llamado la atención de varios Poderes Judiciales del país. Al efecto, se han iniciado proyectos que tienen como objetivo proporcionar a los grupos étnicos regionales un aparato de administración de justicia que se ajuste a sus necesidades. Los esfuerzos en esta materia han incorporado mecanismos novedosos, que permiten la convivencia del derecho positivo mexicano con los usos y costumbres que el propio derecho mexicano reconoce a cada grupo étnico. Sin embargo, debe reconocerse que la mayor parte de los esfuerzos en esta materia requieren todavía muchos ajustes. Las experiencias que empiecen a acumular seguramente serán un material valioso para definir mejor los objetivos de los mecanismos existentes. También es necesario advertir que muchos Poderes Judiciales han mostrado poco interés por explorar estos temas. 4) *Defensorías de oficio*. Las defensorías de oficio en el país no han escapado del problema generalizado de baja preparación y capacitación deficiente por parte de sus integrantes. Si a esta situación se le agrega que los salarios son sumamente reducidos, una vez más estamos frente a una actividad que no cuenta con incentivos para que mejore. No obstante que la Constitución del país garantiza el derecho a ser defendido en materia penal, este enunciado se ve reducido a un buen deseo, ya que de hecho, en ocasiones, el defensor se ve sobrecargado de trabajo y sin las condiciones necesarias para su desempeño, aunado a la siempre insuficiente cantidad de defensores. A pesar de ello, estas defensorías extienden su oferta de servicios a otras materias, como la familiar e incluso la civil. Sin embargo, en estos casos tampoco se cuenta con experiencia exitosa por poseer los mismos problemas. Cabe agregar que no existen instituciones privadas que presten este servicio de manera generalizada en el país, y los pocos organismos que lo hacen son muy limitados en su rango de acción, tal y como ocurre con los bufetes jurídicos de algunas universidades. Éste es sin duda uno de los grandes temas pendientes en el proceso inacabado de reforma judicial.

Tradicionalmente, la función de los defensores de oficio ha sido desempeñada por un órgano a cargo del Poder Ejecutivo de los estados. En algunas entidades se ha modificado este esquema, para trasladar el manejo de este tipo de órganos al Poder Judicial. El cambio ha producido una mejor coordinación entre los defensores de oficio y los juzgadores. No obstante, las defensorías de oficio siguen siendo un tema pendiente para la administración de justicia en el país. La percepción de los juzgadores sobre el desempeño de los defensores es muy baja. Frecuentemente se escuchan comentarios sobre los bajos salarios, la inexperiencia y el poco empeño de los defensores en su tarea. En términos generales, puede afirmarse que las defensorías de oficio siguen en espera de una transfor-

mación y que, mientras esto no ocurra, el acceso a la justicia seguirá teniendo importantes deficiencias.

5) *Juzgados de paz*. Los juzgados de paz o de menor cuantía tradicionalmente han sido ubicados en la base de la pirámide judicial. Una clara manifestación de lo anterior es el hecho de que en la mayoría de los estados los jueces de paz no cuentan siquiera con el título de abogados, sino que son “legos”. Esta situación de marginación de las entidades más cercanas a la población es más que sintomática de toda la situación en la que se encontraba la justicia local. Los Poderes Judiciales tenían poco interés en atender estos juzgados y han apostado por mantener juzgados con muy poca relevancia para la institución. Hay casos extremos en que el Poder Judicial cuenta con juzgados de paz en ciertas comunidades donde casi no llegan asuntos. Esto se combina con una nula difusión de las actividades y servicios que ofrecen algunos Poderes Judiciales.

Algunos estados que han tomado conciencia de esta situación han centrado sus esfuerzos y atención en la transformación de estas instituciones (normalmente, a través del incremento de las cuantías que pueden conocer), ya que ven en esto la posible irrupción de mecanismos que ayuden a descargar el trabajo de los juzgados de primera instancia. Aunque positivo, en principio, este esfuerzo deja de lado el papel del Poder Judicial en la solución de conflictos mediante el uso de estas instancias de cuantía menor, pero no de menor demanda social necesariamente.

6. *Difusión de información y comunicación social*. Como ya se mencionó en el apartado anterior, la política de comunicación de los Poderes Judiciales se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de la imagen de la institución. Sin embargo, existen algunos casos en los que es posible observar esfuerzos para emplear a los medios de comunicación como instrumentos para informar a la sociedad sobre la existencia del Poder Judicial como un poder del Estado que tiene la tarea de resolver conflictos. En ese sentido, hay Poderes Judiciales que cuentan con programas de radio o de televisión en los que difunden no sólo las actividades generales de la institución, sino que también proporcionan orientación a la sociedad. Asimismo, se emplean anuncios en los medios electrónicos o en la prensa, así como periódicos murales, donde se proporciona información de interés general sobre el Poder Judicial. Pero, a pesar de estos esfuerzos, sigue siendo necesario que las instituciones que administran justicia en el país refuercen sus estrategias de comunicación; particularmente, en lo concerniente al acceso a la justicia.

La función judicial que desempeñan los Poderes Judiciales es una labor que debe fortalecer su legitimidad mediante la renovación cotidiana de sus vínculos con la sociedad. Esto debe hacerse a través de las resoluciones que diariamente dictan los funcionarios jurisdiccionales y la forma en que éstas contribuyen a resolver no sólo los conflictos entre particulares, sino en general los problemas que aquejan a la sociedad. En ese sentido debe afirmarse que la legitimidad de las actividades de los Poderes Judiciales tiene un nicho fundamental en el contacto cotidiano con los justiciables. Para lograr que esta relación se establezca con solidez, es necesario que las instituciones judiciales y los servidores que laboran en ellas desarrollen una actitud comprometida de servicio y que se esfuercen por permitir el acceso de todos los justiciables al aparato estatal de administración de justicia. El acceso a la justicia finalmente va de la mano del conocimiento y la difusión que existe del sistema jurídico y de sus instituciones. Es este aspecto también un tema pendiente en las tareas comunes de los Poderes Judiciales en el nivel local.

## B. HACIA UNA AGENDA DE REFORMA JUDICIAL

El *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas* ha proporcionado una descripción general sobre la situación que impera en el país. A la luz de esta información, consideramos que es posible señalar algunos temas que pueden resultar especialmente relevantes

para la elaboración de proyectos que tengan como objetivo mejorar la administración de justicia. Sin embargo, las reflexiones que se desprenden del diagnóstico no se limitan a la elaboración de propuestas sobre temas particulares. En este sentido, el diagnóstico también da lugar al planteamiento de nuevos trabajos sobre instituciones particulares, así como sobre temas que afectan a todo el proceso de la administración de justicia. Por último, el diagnóstico permite también trazar en términos muy generales algunas estrategias que pueden orientar el desarrollo de proyectos de largo alcance. En los apartados que siguen se expresan las anteriores consideraciones.

### 1. *Propuestas particulares*

A continuación se presentan las propuestas particulares, clasificadas en función del principio sobre el que inciden.

#### a. *Eficiencia*

En materia de eficiencia, los Poderes Judiciales requieren una profunda revisión de la forma en la que desempeñan sus labores cotidianas. En cierto sentido, puede afirmarse que las unidades jurisdiccionales no han variado su forma de trabajar desde hace más de cien años. Pero no es una tarea sencilla proceder al rediseño de la forma en que se labora en estas instituciones. Un proyecto que aspire a lograrlo debe necesariamente tomar en cuenta las experiencias y las necesidades de quienes desempeñan día a día la labor jurisdiccional. Para ello, es necesario realizar estudios donde se profundice en la forma en que se trabaja en las organizaciones judiciales.

Un aspecto estrechamente relacionado con la elaboración de estudios sobre el Poder Judicial, y que en buena medida fue el detonante del presente diagnóstico, constituye la falta de información sobre las actividades de los Poderes Judiciales. A pesar de que todos los Poderes Judiciales del país cuentan con procesos para la generación de información sobre sus actividades y que ésta suele ser presentada anualmente por los presidentes de los Tribunales, debe reconocerse que existen muchas deficiencias. En primer lugar, debe prestarse atención a la forma en que se genera la información con el fin de garantizar su validez. Asimismo, es necesario precisar con claridad cuáles son los requerimientos de información existentes y el empleo que va a dársele. Los Poderes Judiciales también deben procurar generar datos uniformes de sus actividades. El tema de la producción de información en los Tribunales es sin duda una cuestión que requiere mucha atención. Los proyectos en esta área pueden incluir desde la elaboración de un modelo de análisis del funcionamiento de una unidad jurisdiccional, hasta la integración de un centro nacional que maneje información sobre las actividades de los Poderes Judiciales.

Por otra parte, los Poderes Judiciales han mostrado un notorio crecimiento en los últimos años. Este fenómeno puede estar estrechamente ligado con un paulatino aumento de la litigiosidad en el país. Sin embargo, es necesario considerar que los Poderes Judiciales no pueden crecer sin ningún límite o planeación. En ese sentido, es necesario establecer políticas que orienten el crecimiento de las instituciones judiciales. Es decir, es necesario racionalizar su crecimiento.

Los Poderes Judiciales deben guardar un delicado y difícil equilibrio entre su autonomía e independencia, que salvaguarde su función de cualquier eventual intromisión. Sin embargo, esto no obstruye la cooperación que puede darse entre instituciones de varias entidades e, incluso, con el Poder Judicial federal, a fin de lograr que se conozcan experiencias útiles que mejoren la administración de justicia. El potencial que encierra la cooperación entre los Poderes Judiciales respecto del intercambio de experiencias en la función que desempeñan se encuentra prácticamente inexplorado. Es necesario establecer foros permanentes para el intercambio de este tipo de información.



Como es bien sabido, la jurisdicción mercantil corresponde tanto a la autoridad federal como a la autoridad local, de acuerdo con lo que establece la ley. Sin embargo, en la práctica, los tribunales federales han impuesto su jerarquía, se han negado a recibir los asuntos mercantiles que llegan a sus puertas y han esperado que las instituciones locales los reciban. Esta situación ha traído gran descontento pero, además, un desequilibrio en el propio trabajo estos tribunales. La jurisdicción mercantil es manejada por los juzgados y salas de apelación en materia civil, que representa entre el 60% y el 80% del total de asuntos que manejan, sin que se les proporcione ningún apoyo por parte de las instituciones federales y recibiendo todo tipo de notificaciones corrigiendo sus criterios de interpretación cuando los asuntos llegan, por vía de amparo, a las instituciones federales. Un problema adicional es la falta de especialización que los jueces y magistrados civiles tienen para atender ciertos asuntos, que requieren conocimientos técnicos en materia comercial y financiera.

La capacitación y formación de recursos es una tarea que difícilmente puede llegar a su fin, mientras el problema provenga de fuentes educativas deficientes y de falta de controles profesionales. Hoy en día la primera tarea es pensar en la formación de verdaderos capacitadores judiciales, ya que el problema en la actualidad inicia en ese nivel.

Un tema poco tratado en materia de eficiencia es el relativo a la calidad de las resoluciones judiciales. En ese sentido, muchos Poderes Judiciales se conforman con los resultados que producen mediante comparaciones de los resultados en alzada de las unidades jurisdiccionales. El análisis de la calidad de las resoluciones es mucho más complejo. El diseño de mecanismos que permitan analizar la calidad de las sentencias de forma integral debe ser una cuestión que requiere atención inmediata. En ese sentido, los instrumentos deben considerar cuestiones que van desde la forma en que se redactan las resoluciones hasta la reconstrucción de las argumentaciones que contiene.

### *b. Independencia*

Entre las cuestiones que más preocupan a los funcionarios judiciales destaca el tema de la negociación del presupuesto anual de la institución. En ese sentido, las propuestas que se inclinan por establecer mecanismos legislativos que contribuyan a garantizar la llegada de fondos públicos a los Poderes Judiciales generan mucho interés en estas instituciones. Deben diseñarse proyectos que revisen la incidencia de las negociaciones del presupuesto en la independencia judicial para que, a partir de sus resultados, se creen propuestas que, en su caso, pueden producir reformas legislativas que establezcan mecanismos que hagan menos incierto el proceso de asignación del presupuesto.

No obstante, la existencia de mecanismos que aseguren la llegada de recursos a los Poderes Judiciales no es el único aspecto que requiere atención en materia presupuestaria. Es necesario pensar también en el diseño de políticas que orienten el ejercicio presupuestal, de tal forma que el gasto se haga de forma racional y que planteen mecanismos eficaces para su control.

Por lo que respecta a la situación general de la independencia de las instituciones judiciales, cabe resaltar que debe fortalecerse la vinculación de la institución con sus empleados, de tal forma que se genere un espíritu de cuerpo. Los jueces y en general el personal del Poder Judicial tienen que formar una relación más sólida con la institución a la que pertenecen. Esto implica que adquieran un compromiso no sólo con el desempeño cotidiano de sus funciones, sino que desarrollen un espíritu de cuerpo que genere orgullo de pertenecer al servicio judicial y celo en el cuidado de su imagen. El fortalecimiento de las instituciones es clave para mejor la administración de justicia en el país.

Un aspecto que tampoco puede omitirse cuando se trata el fortalecimiento de las instituciones judiciales es el relativo a la condición que guardan los Poderes Judiciales locales respecto del federal, dada la situación por la existencia del amparo directo. El resultado es que los Poderes Judiciales

locales se encuentran prácticamente subordinados al Poder Judicial federal. Esta situación debe ser analizada con mucho detenimiento.

Es imprescindible que los Poderes Judiciales desarrollen claras estrategias de comunicación social y de enlace con los medios de comunicación. Sin convertirse en instituciones políticas que inundan con casos sensacionalistas los medios, es fundamental que se inicie un proceso de divulgación de las actividades que realizan, donde poco a poco los propios medios de comunicación se interesen por cubrir las actividades de estas instituciones de manera seria y continua. Esta labor contribuye a la creación de una imagen del Poder Judicial como poder público y de la función que desempeña.

Debe fomentarse la creación de asociaciones que agrupen juzgadores. Esta labor permitirá fortalecer su autonomía. En ese sentido, las asociaciones deben constituirse en organizaciones capaces de canalizar la problemática de sus asociados y de representar sus intereses. Los órganos de gobierno de los Poderes Judiciales deben propiciar condiciones favorables para el surgimiento de este tipo de organizaciones, aunque no deben intervenir en la formación de las mismas, toda vez que el fortalecimiento de la autonomía de los jueces necesariamente repercute en una mejor administración de justicia.

### *c. Acceso*

El primer tema que se aborda es el relativo a los mecanismos alternativos para la solución de controversias. Hoy en día, éste es un tema crucial por su importancia dentro de las instituciones judiciales. De manera general, es imprescindible retomar la idea de mecanismos que coadyuvan a la justicia en cuanto a los beneficios que aportan al principio de acceso y no, como ha sucedido hasta ahora, como mecanismos que mejoran la eficiencia de la justicia. Para ello existen varios niveles donde este tipo de análisis tendrán que dirigirse. Por lo que respecta a aquellas entidades que ya contemplan estos mecanismos de mediación y conciliación como etapas de procesos jurisdiccionales, hay que reflexionar en la manera en que dichas etapas se conviertan en más que meros escalones burocráticos, proveyendo auténticas alternativas para la gente. Aquellas entidades que no los contemplan requieren un detallado análisis de sus procedimientos (en cada materia) para determinar la forma en que pueden ser introducidos. Sólo hay que añadir que contemplarlos como mecanismos dentro de las instituciones jurisdiccionales no significa que deban ser instancias dominadas por la intervención del juez, sino que pueden ser replanteadas dando acceso a otros puntos de vista.

Los Poderes Judiciales deben asumir un papel más activo en la difusión de las características de la función que realizan. En ese sentido, es necesario que informen a la población sobre las actividades que realizan y la forma en que es posible iniciar procesos jurisdiccionales. Asimismo, es necesario que las instituciones judiciales jueguen un papel activo en la formación de la cultura jurídica en el país. Ésta es quizá el área más delicada y, simultáneamente, más difícil. Se trata de la proyección de una nueva cultura jurídica en México. Hasta que el derecho no sea verdaderamente interiorizado y observado como el mejor medio para actuar en la sociedad, es difícil pensar que las instituciones judiciales van a cumplir cabalmente con sus complejas responsabilidades. Para lograr esta transformación, es necesario pensar en aquellos proyectos que tengan como objetivo la reorganización de la enseñanza jurídica en México, como una forma de dar un nuevo sentido al quehacer de abogados y jueces, pero también en el papel que en este proceso deben jugar los Poderes Judiciales mediante la creación de infraestructura que apoye la difusión de la cultura jurídica.

Los juzgados menores o de paz son creados como una forma destinada a evitar que los asuntos de poca importancia inundan el trabajo de los juzgados ordinarios. Sin embargo, estas instituciones ocupan recursos de los Poderes Judiciales, y hoy en día es necesario redefinir su actuación y su naturaleza. Es importante concebir estas instituciones no como entidades marginales de poca impor-

tancia, sino espacios claves que se encuentran cerca de la ciudadanía. Es necesario explotar el potencial de este tipo de unidades jurisdiccionales, como instrumentos que facilitan el acceso de la población al proceso de administración de justicia.

Algunas entidades han fortalecido el papel de las defensorías de oficio, y algunas otras han introducido la asesoría legal, pero, desafortunadamente, se trata de excepciones en el país.<sup>3</sup> Hoy en día este tipo de cambios son indispensables para mejorar la administración de justicia en relación con el bienestar de toda la población. Esto implica una gran cantidad de recursos adicionales y de personal capacitado, así como de una transformación importante en cuanto a las tareas, responsabilidades y límites de estos servidores públicos.

Las relaciones del Poder Judicial con la sociedad deben ser analizadas en función de la capacidad del primero para resolver los problemas que le presenta la segunda. En ese sentido, los Poderes Judiciales deben ser responsables de fomentar entre sus miembros la existencia de una cultura de servicio. De esta manera, los juzgadores deben ser capaces de convertir su función en un auténtico proceso que permita solucionar efectivamente los conflictos que se les plantean.

Una cuestión muy cercana a la anterior es aquélla que se relaciona con el costo que representa para los particulares acudir a las instancias jurisdiccionales. Los Poderes Judiciales no pueden ser insensibles ante esta situación. Deben realizarse estudios que permitan conocer cuáles son los costos efectivos que se generan con motivo de un proceso jurisdiccional. Los Poderes Judiciales no pueden permanecer indiferentes a esta cuestión, toda vez que se encuentra estrechamente relacionada con el servicio que prestan.

## 2. *Propuestas generales*

### a. *Diagnóstico*

El diagnóstico, como su nombre indica, corresponde a la primera fase de reconocimiento de la situación en la que se encuentra la administración de justicia en México, desde una perspectiva general, descriptiva, pero detallada al máximo. Es posible decir que es ésta la fase en la que se encuentra el proceso de reforma judicial en este momento, que reconoce la situación en la que se encuentran las instituciones tras los cambios que en el nivel federal y en el nivel local se llevaron a cabo en el país desde finales de la década de los ochenta y, particularmente, a partir de 1994.

Sin embargo, la elaboración de un diagnóstico integral sobre la administración de justicia en México es una meta que requiere un conjunto de trabajos de este tipo. Existen diversas áreas de las que no se tiene un conocimiento básico y documentado, que resulta fundamental para establecer la forma en que se encuentra la administración de justicia. Teóricamente, estos diagnósticos deben hacerse atendiendo a dos perspectivas: la institucional y la temática.

#### 1) *Institucional*

Este tipo de diagnóstico deberá centrarse en las instituciones judiciales en particular, tratando de detallar al máximo todo lo que concierne a las particularidades de los componentes que constituyen su marco regulatorio, la forma en que está organizado, las distintas funciones que realiza y los procedimientos que utiliza, tanto en sus aspectos positivos como negativos, así como un análisis del impacto que esta organización y este funcionamiento pueden tener. Los diagnósticos también deben contener información sobre los sujetos que dan vida a esta institución, sus nombramientos, facultades, etcétera.

---

<sup>3</sup> Cabe comentar que la justicia federal acaba de reestructurar su cuerpo de defensores de oficio.

La idea central de este primer tipo de diagnóstico es precisamente conocer la institución por dentro, desde una perspectiva interior, tomando en cuenta todo lo que coadyuve a ésta. Aquí no interesa explorar los puntos de vista de los actores que reciben el servicio, o de aquéllos que pueden ser beneficiados o perjudicados por su labor.

## 2) *Temático*

Los diagnósticos temáticos analizan aspectos muy concretos sobre algún tema particular de la administración de justicia. En ese sentido, deben realizarse diagnósticos sobre las materias en las que se divide la función jurisdiccional, con el fin de conocer las condiciones en las que se desarrollan.

Asimismo, debe elaborarse un diagnóstico sobre la forma en que operan los mecanismos alternativos para la resolución de controversias en el país. En esta materia es importante destacar los niveles en los que se presentan este tipo de mecanismos y la utilidad de los mismos.

Otro tema que requiere especial atención es el relativo a la profesión jurídica. El estudio de esta materia permitirá conocer con mayor precisión a quienes se encargan de operar el sistema jurídico.

El diagnóstico integral sobre la administración de justicia en el país también requiere la elaboración de trabajos sobre la justicia administrativa, la laboral y la electoral.

### b. *Encuesta*

No es necesario ser un conocedor de la materia para inferir que una visión necesaria sobre el estado que guarda la administración de justicia en México debe provenir de las opiniones de los implicados, es decir, de los distintos grupos sociales. Este tipo de estudio es otra gran tarea pendiente. Aunque en diversas encuestas o trabajos de opinión se han incluido algunas preguntas que recojan la percepción del público sobre el derecho o algunas instituciones jurídicas,<sup>4</sup> en realidad se requiere un ambicioso proyecto que sea diseñado por los propios estudiosos de estos temas y que, además, sectorice las respuestas, a efecto de conocer las percepciones de acuerdo a la heterogeneidad social.

El que no exista aún este tipo de estudio corresponde necesariamente al momento incipiente en que se encuentra el proceso de diagnóstico en general.

### c. *Estudios*

La fase de estudio y análisis es aquélla que se deriva del reconocimiento de las virtudes y defectos que tiene la justicia en México. Esta visión general permite identificar aquellas áreas que pueden ser consideradas como críticas para el proceso de administración de justicia. A través de estos estudios, se profundiza, de manera específica, describiendo y explicando aspectos estructurales o funciones. Es esta área la que plantea los temas que tienen que estudiarse y analizarse a fondo. No se trata de trabajos académicos que tratan de acumular conocimientos, sino de los pasos indispensables que se requieren para ubicar y contextualizar ciertas reformas y cambios eventuales, donde pueda conocerse el impacto que tienen o pueden tener en los demás aspectos de la estructura y funcionamiento judicial.

---

<sup>4</sup> Beltrán, Ulises (coord.), *Los mexicanos en los noventa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.

*Impacto de la modernización judicial.* Para contar con un auténtico panorama y evaluación de la administración de justicia en el país, es necesario estudiar la otra cara de la relación entre los cambios políticos y económicos y la reforma judicial; no sólo lo que ha sucedido en la evolución de la reforma judicial, sino lo que la reforma judicial ha logrado, su impacto en diversas dimensiones de la vida social, política y económica.

*Costos de la justicia.* Aunque aunado en gran medida a lo anterior, una rama fundamental del análisis sociolegal es el relativo a un estudio económico del derecho. En materia de instituciones jurisdiccionales, es fundamental contar con este tipo de trabajos, que den la posibilidad de saber los costos y los beneficios que un determinado cambio en reglas, estructura o funcionamiento puede acarrear. Sólo conociendo estos dos rubros, puede tenerse una idea clara de las ventajas y desventajas de una determinada reforma.

*Amparo judicial.* Desde hace algunos años, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de la República ha lanzado como propuesta, y de hecho demanda, que se devuelva la autonomía judicial a las entidades federativas. Específicamente, proponen la supresión de los tribunales colegiados de circuito y su transformación en Supremas Cortes locales. Argumentan que las condiciones históricas que llevaron a la pérdida de su autonomía judicial ya no existen, y que los tiempos de renacimiento federalismo que se viven en el país incluyen la revaloración de la función de los Poderes Judiciales locales. Por el lado de la justicia federal se escuchan quejas sobre la aplastante carga de trabajo de los tribunales colegiados en relación con amparos contra sentencias judiciales locales, por lo que los mismos miembros del Poder Judicial piden que se limite, de algún modo, la procedencia del amparo judicial.

*Proceso penal.* Hoy resulta un clamor popular la necesidad de transformar radicalmente todo el proceso penal en México para dejar atrás su naturaleza inquisitoria, donde la carga de la prueba queda en manos del acusado y el Ministerio Público (órgano de procuración de justicia dependiente del Ejecutivo) juega el papel de parte e investigador de los delitos simultáneamente. Son múltiples los temas que tienen que ser estudiados con detalle para formular una propuesta global. Entre otros, los especialistas han mencionado los siguientes: derechos de las víctimas; tortura; jurisdicción militar; arraigo domiciliario; justicia de menores; debido proceso legal; derechos de los reclusos; instrucción de los procesos penales y administración de justicia; responsabilidad de autoridades encargadas de la procuración de justicia, y seguridad pública y garantías ciudadanas.

*El desempeño judicial.* El estudio del desempeño judicial requiere el análisis de todas las funciones que desarrollan los Poderes Judiciales para cumplir con su función. Al efecto, es necesario generar mecanismos que permitan aislar e identificar cada una de las tareas que realizan, y establecer la relación que guarda con los resultados del proceso. Este tipo de estudios necesariamente aportarán material importante para medir y evaluar la función jurisdiccional.

#### d. Estrategias

Entre las estrategias que pueden tener importantes repercusiones en la administración de justicia en el país conviene mencionar las siguientes:

*Centro de información y asesoría.* El establecimiento de un centro especializado capaz de recibir y generar información sobre las actividades de los Poderes Judiciales del país, así como para que desempeñe una función consultiva para estas instituciones, es proyecto que puede producir frutos a corto, mediano y largo plazo. En el caso de la función informativa, el centro puede coordinar los trabajos de producción de información de los Tribunales del país. En el caso de la asesoría, el centro debe jugar un papel activo no sólo en la transmisión de conocimientos, sino que también debe contribuir en la formación de cuadros para los Poderes Judiciales. En esta materia, la cuestión más urgente es la formación de capacitadores.

*Uniformidad en diseños institucionales y procesos.* Salvaguardando todos aquellos aspectos que resultan importantes para la autonomía, para la solución de problemática específica y para la preservación de cierta identidad estatal, es necesario que las entidades federativas compartan también soluciones a aspectos técnicos en sus diseños estructurales y en sus marcos regulatorios. En este último caso, debe explorarse la posibilidad de uniformar la legislación procesal.

*Estudios de impacto normativo.* La realización de este tipo de estudios es no sólo novedosa en el país, sino que resulta trascendental para poder determinar los efectos de la política legislativa. En ese entendido, es necesario dar seguimiento tanto a las modificaciones que se realicen al marco que regula los Poderes Judiciales como las que se hacen a la legislación adjetiva y sustantiva.

*Estado piloto.* Una de las formas más viables y eficientes para iniciar la adopción de medidas es a través de una entidad federativa donde la dimensión de sus problemas y la conjunción de factores para llevar a cabo una reforma sea más fácil de encontrar. En este sentido, podrán establecerse programas piloto que tengan como sede una o más entidades federativas para llevar a cabo los cambios necesarios.

*Programas regionales.* Conocida con detalle la situación que prevalece en cada lugar del país, así como los problemas más urgentes por atender, será posible identificar regiones que compartan alguna problemática específica y cuya solución pueda ser común. Algunos ejemplos de lo anterior son el problema de los jueces municipales y su incorporación a la justicia ordinaria en los estados del sur (Morelos, Oaxaca, Chiapas); la capacitación, en general, requerida en todo el país, puede ser proporcionada a través de programas regionales; la atención a ciertas materias que requieren un replanteamiento desde su regulación, como es el caso de problemas de adopción en los estados fronterizos.

Anexo A. Reformas constitucionales recientes al Poder Judicial federal.....	325
Anexo B. Lista de observaciones .....	355
Anexo C. Modelo de cuestionario.....	365
Anexo D. Evaluaciones .....	377

## ANEXO A. REFORMAS CONSTITUCIONALES RECIENTES AL PODER JUDICIAL FEDERAL

*DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, 31 DE DICIEMBRE DE 1994

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

### DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS LOS ARTÍCULOS 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo único. Se adicionan tres párrafos al artículo 21; se reforma la fracción V del artículo 55; se restablece la fracción XXIII del artículo 73; se reforman las fracciones II y VIII del artículo 76; se reforman las fracciones II y V del artículo 79; se reforman las fracciones II, IX, XVI y XVIII del artículo 89; se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo, noveno y se adiciona un décimo, del artículo 94; se reforman las fracciones II, III y V, se adiciona una VI y un último párrafo, del artículo 95; se reforma el artículo 96; se reforma el artículo 97; se reforma el artículo 98; se reforma el artículo 99; se reforma el artículo 100; se reforma el artículo 101; se reforman los párrafos primero y tercero y se adiciona un último, del artículo 102 apartado A; se reforman las fracciones II y III del artículo 103; se reforma la fracción IV del artículo 104; se reforma el artículo 105; se reforma el artículo 106; se reforman las fracciones V último párrafo, VIII párrafos primero y penúltimo, XI, XII párrafos primero y segundo, XIII párrafo primero y XVI, del artículo 107; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se reforma la fracción III, párrafo tercero y se deroga el párrafo quinto, hecho lo cual se recorre la numeración, del artículo 116; se reforma la fracción VII del artículo 122, y se reforma la fracción XII, párrafo segundo del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 21. [...].

[...].

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las



instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Artículo 55. [...].

I a IV. [...].

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros;

[...].

VI y VII. [...].

Artículo 73. [...].

I a XXII. [...].

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV a XXX. [...].

Artículo 76. [...].

I. [...].

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

III a VII. [...].

VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX y X. [...].

Artículo 79. [...].

I. [...].

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III y IV. [...].

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI a IX. [...].

Artículo 89. [...].

I. [...].

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III a VIII. [...].

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X a XV. [...].

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. [...].

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX y XX. [...].

Artículo 93. [...].

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un consejo de la judicatura federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compondrá de 11 ministros y funcionará en pleno o en salas.

[...].

El consejo de la judicatura federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la propia corte y remitir a los tribunales colegiados de circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho.

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la judicatura federal, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo 15 años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Artículo 95. [...].

I. [...].

II. Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de 10 años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. [...].

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación y

VI. No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Artículo 96. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de 30 días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el consejo de la judicatura federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al consejo de la judicatura federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el pleno elegirá de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Cada ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

Ministro: "Sí protesto".

Presidente: "Si no lo hicieréis así, la nación os lo demande".

Los magistrados de circuito y los jueces de distrito protestarán ante el consejo de la judicatura federal o ante la autoridad que determine la ley.

Artículo 98. Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Artículo 99. Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Se exceptúan los casos de los párrafos decimosexto y decimonoveno del artículo 41 de esta Constitución, en los que se estará a lo dispuesto en dichos párrafos. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Artículo 100. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del consejo de la judicatura federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

El consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; un magistrado de los tribunales colegiados del circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.

El consejo funcionará en pleno o en comisiones. El pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el presidente del consejo, los demás consejeros durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

Las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el presidente de la Suprema corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su presidente.

Artículo 101. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los respectivos secretarios, así como los consejeros de la judicatura federal, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de circuito, juez de distrito o consejero de la judicatura federal, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.

Artículo 102. [...].

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínimo de 10 años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

[...].

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

[...].

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función del consejero jurídico del gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

B. [...].

Artículo 103. [...].

I. [...].

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal

Artículo 104. [...].

I a III. [...].

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V y VI. [...].

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b) La Federación y un municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) Un Estado y otro;

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos estados;

h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los ca-

tos a que se refieren los incisos c, h y k anteriores y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efecto únicamente respecto de las partes en la controversia.

II De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

d) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano y

e) El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal unitario de circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

Artículo 107. [...].

I a IV. [...].

V. [...].

a) a d) [...].

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI y VII. [...].

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) [...].

b) [...].

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

[...].

IX y X. [...].

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de distrito o los tribunales unitarios de circuito;

XII La violación a las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el juez de distrito o tribunal unitario de circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII

Si el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII. Cuando los tribunales colegiados de circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el pleno o la sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

XIV y XV. [...].

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos pendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII y XVIII. [...].

Artículo 108. [...].

Los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejeros de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

[...].

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la judicatura del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y en su caso, los miembros de los consejos de la judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

[...].

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

[...].

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de Justicia de los estados, y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

[...].

Artículo 116. [...].

I y II. [...].

III. [...].

Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo del secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o diputados locales, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.

[...].

Se deroga.

IV a VI. [...].

Artículo 122. [...].

I a VI. [...].

VII. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los requisitos que establecen las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de jefe del Distrito Federal, secretario general, Procurador General de Justicia, o representante de la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.



[...].

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estarán a cargo del consejo de la judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan el estatuto de gobierno y las leyes respectivas.

El consejo intervendrá en la designación de los magistrados y designará a los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial.

El consejo de la judicatura del Distrito Federal, se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del consejo; un magistrado, en juez de primera instancia, un juez de paz, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea de Representantes y uno por el jefe del Distrito Federal. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros deberán reunir los requisitos que para ser magistrado establece la ley.

El consejo funcionará en pleno o en comisiones. El pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Los consejeros durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada y, no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

A los magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia y a los consejeros de la judicatura del Distrito Federal les serán aplicables los impedimentos y las sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución. Para estos efectos, los impedimentos para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso estarán referidos a los órganos judiciales del Distrito Federal y los de ocupar cargos, a los señalados en el primer párrafo de esta fracción.

El pleno y las salas del Tribunal Superior, así como los jueces de primera instancia y demás órganos judiciales que con cualquier otra denominación se creen, nombrarán y removerán a sus funcionarios y empleados conforme a lo que establezca la ley en materia de carrera judicial.

El consejo de la judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y los remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos;

VIII y IX. [...].

Artículo 123. [...].

A. [...].

B. [...].

I a XI. [...].

XII. [...].

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el consejo de la judicatura federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos pro ésta última.

XIII a XIV. [...].

## TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, con excepción de lo dispuesto en los artículos octavo y noveno siguientes.

Segundo. Los actuales ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto. Recibirán una pensión igual a la que para casos de retiro forzoso prevé el "Decreto que establece las causas de retiro forzoso o voluntario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

A los ministros citados en el párrafo anterior, no les serán aplicables los impedimentos a que se refieren el último párrafo del artículo 94 y el tercer párrafo del artículo 101, reformados por virtud del presente decreto.

De regresar al ejercicio de sus funciones, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 96 reformado por virtud del presente decreto, se suspenderá el derecho concedido en el primer párrafo de este artículo, durante el tiempo en que continúen en funciones.

Tercero. Para la nominación y aprobación de los primeros ministros que integrarán la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las reformas previstas en el presente decreto, el titular del Ejecutivo Federal propondrá ante la Cámara de Senadores, a 18 personas, de entre las cuales dicha cámara aprobará, en su caso, los nombramientos de 11 ministros, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Cuarto. Para los efectos del primer párrafo del artículo 97 de este decreto de reformas, la ley que reglamente la selección, ingresos, promoción o remoción de los miembros del Poder Judicial Federal, distinguirá los casos y procedimientos que deban resolverse conforme a las fracciones I, II y III del artículo 109 de la Constitución.

La Cámara de Senadores, previa comparecencia de las personas propuestas, emitirá su resolución dentro del improrrogable plazo de 30 días naturales.

El periodo de los ministros, vencerá el último día de noviembre del año 2003, del 2006, 2009 y del 2012, para cada dos de ellos y el último días de noviembre del año 2015, para los tres restantes. Al aprobar los nombramientos, el Senado deberá señalar cuál de los periodos corresponderá a cada ministro.

Una vez aprobado el nombramiento de, por lo menos, siete ministros, se realizará una sesión solemne de apertura e instalación, en la cual se designará al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Quinto. Los magistrados de circuito y el juez de distrito electos la primera vez para integrar el consejo de la judicatura federal, serán consejeros por un periodo que vencerá el último día de noviembre del año 2001. El periodo de uno de los consejeros designados por el Senado y el designado por el Ejecutivo, vencerá el último día de noviembre de 1999 y el correspondiente al consejero restante, el último día de noviembre del año 1997. El Senado y el Ejecutivo Federal deberán designar a sus representantes dentro de los 30 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto e indicarán cuál de los periodos corresponde a cada consejero.

El consejo quedará instalado una vez designados cinco de sus miembros, siempre y cuando uno de ellos sea su presidente.

Sexto. En tanto quedan instalados la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el consejo de la judicatura federal, en términos de los transitorios tercero y quinto anteriores, la última comisión de gobierno y administración de la propia corte, ejercerá las funciones de ésta y atenderá los asuntos administrativos del Poder Judicial de la Federación. En esa virtud, lo señalado en el artículo segundo transitorio será aplicable, en su caso, a los miembros de la citada comisión, una vez que haya quedado formalmente instalada la Suprema Corte de Justicia, en términos de lo dispuesto en el presente decreto.

Corresponde a la propia comisión convocar a la sesión solemne de apertura e instalación a que se refiere el artículo tercero transitorio, así como tomar las medidas necesarias para que la primera insaculación de los magistrados de circuito y del juez de distrito que serán consejeros, se haga en los días inmediatos siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

La comisión dejará de funcionar una vez que haya dado cuenta de los asuntos atendidos conforme a los párrafos anteriores, a la Suprema Corte o al consejo de la judicatura federal, según corresponda, cuando estos últimos se encuentren instalados.

Séptimo. El magistrado, el juez de primera instancia y el juez de paz electos la primera vez para integrar el consejo de la judicatura del Distrito Federal, serán consejeros por un periodo que vencerá el último día de noviembre del año 2001. El periodo de uno de los consejeros designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el designado por el jefe del Departamento del Distrito Federal vencerá el último día de noviembre de 1999 y el correspondiente al consejero restante, el último día de noviembre de 1997. La Asamblea y el jefe del Departamento deberán designar a sus representantes dentro de los 30 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto e indicarán cuál de los periodos corresponde a cada consejero.

El consejo quedará instalado una vez designados cinco de sus miembros.

El pleno del Tribunal Superior de Justicia continuará a cargo de los asuntos administrativos, hasta en tanto quede constituido el consejo. Asimismo, tomará las medidas necesarias para que la elección del magistrado y del juez de primera instancia que serán consejeros, se haga en los días inmediatos siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Octavo. Las reformas al artículo 105, entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente.

Noveno. Los procesos a que aluden los artículos que se reforman, iniciados con anterioridad, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes al entrar en vigor el presente decreto.

Las reformas a la fracción XVI del artículo 107, entrarán en vigor en la misma fecha en que entren en vigor las reformas a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Décimo. Los conflictos de carácter laboral entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, iniciados con anterioridad, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes, al entrar en vigor el presente decreto, ante el consejo de la judicatura federal o la Suprema Corte de Justicia, según corresponda, una vez integrados conforme a los artículos tercero y quinto transitorios anteriores.

Decimoprimer. En tanto se expidan las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos generales a que se refieren los preceptos constitucionales que se reforman por el presente decreto, seguirán aplicándose los vigentes al entrar en vigor las reformas, en lo que no se opongan a éstas.

Decimosegundo. Los derechos laborales de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación serán respetados íntegramente.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 30 de diciembre de 1994.- Dip. Humberto Roque Villanueva, Presidente.- Dip. Juan Salgado Brito, Secretario.- Sen. María Elena Chapa Hernández, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán.- Rúbrica.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 22 DE AGOSTO DE 1994

DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. SE REFORMAN la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; SE ADICIONAN dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; SE DEROGAN la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de esta Constitución, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 35.[...].

I. [...].

II. [...].

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV. [...].

V. [...].

ARTÍCULO 36. [...].

I. [...].

[...].

II. [...].

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. [...].

V. [...].

ARTÍCULO 41. [...].

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secreta-

rio Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

ARTÍCULO 54. [...].

I. [...].

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados

por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

ARTÍCULO 60. [...].

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

ARTÍCULO 73. [...].

I. a V. [...].

VI. Derogada.

VII. a XXX. [...].

ARTÍCULO 74. [...].

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. a VIII. [...].

ARTÍCULO 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

[...].

[...].

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilida-

des en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

[...].

[...].

[...].

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

[...].

[...].

ARTÍCULO 98. [...].

[...].

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

ARTÍCULO 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;



VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

ARTÍCULO 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

[...].

[...].

[...].

ARTÍCULO 105. [...].

I. [...].

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...].

a) al d) [...];

e) [...]; y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

[...].

III. [...].

[...].

[...].

ARTÍCULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

[...].

[...].

[...].

ARTÍCULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

ARTÍCULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su en-

cargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

ARTÍCULO 116. [...].

[...].

I. [...].

II. [...].

[...].

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. [...].

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V. [...];

VI. [...]; y

VII. [...].

ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA. Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción

del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

SEGUNDO. Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1o. de enero de 1997.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1o. de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1o. de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales; y



b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1o. de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de su entrada en vigor.

TERCERO. A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos. En tanto se hacen los nombramientos o se reforma la ley de la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CUARTO. En la elección federal de 1997 se elegirán, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, y durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor; y se hará en orden decreciente de las listas respectivas. Se deroga el segundo párrafo del Artículo Tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de esta Constitución.

QUINTO. Los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

SEXTO. En tanto se expiden o reforman las leyes correspondientes, el Tribunal Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SÉPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1o. de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aun que lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DÉCIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

DECIMOPRIMERO. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1999.

DECIMOSEGUNDO. Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

DECIMOTERCERO. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 21 de agosto de 1996.- Sen. Fernando Ortiz Arana, Presidente.- Dip. Martina Montenegro Espinoza, Secretaria.- Sen. Francisco Xavier Salazar Sáenz, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiún días del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica.

*DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, 11 DE JUNIO DE 1999

DECRETO por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

DECLARA: SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 94, 97, 100 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 94, párrafos primero y sexto; 97, último párrafo; 100, párrafos primero, segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno; y 107, fracción IX; se adiciona un segundo párrafo al artículo 94, recorriéndose en su orden los párrafos segundo a décimo para pasar a ser tercero a undécimo y un tercer párrafo al artículo 100, recorriéndose en su orden los párrafos tercero a noveno para pasar a ser cuarto a décimo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

[...].

[...].

[...].

[...].

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

[...].

[...].

[...].

[...].

Artículo 97. [...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 100.- El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

[...].

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

[...].

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

Artículo 107. [...].

I. a VIII. [...].

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X. a XVIII. [...].”

#### TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. Los actuales Consejeros de la Judicatura Federal, con excepción del Presidente del Consejo, concluirán sus funciones a la entrada en vigor del presente decreto.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Senado y el Ejecutivo Federal deberán designar a los Consejeros de la Judicatura Federal, de conformidad con el artículo 100 constitucional reformado, a más tardar dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Por única vez, el período de los Consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia vencerá el último día de noviembre de 2002, de 2004 y de 2006; el de los designados por el senado el último día de noviembre de 2003 y 2007; y el designado por el Ejecutivo Federal, el último día de noviembre de 2005. Al designar Consejeros, se deberá señalar cual de los períodos corresponderá a cada uno.

TERCERO. En tanto queda instalado el Consejo de la Judicatura Federal, en términos del transitorio que antecede, funcionará una comisión temporal compuesta por el Presidente del Consejo y por los funcionarios que dependan directamente del propio Consejo. Dicha comisión proveerá los trámites y resolverá los asuntos administrativos de notoria urgencia que se presenten, salvo los relacionados con nombramientos, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados. Una vez instalado el Consejo, dará cuenta al pleno de las medidas tomadas, a fin de que éste acuerde lo que proceda.

CUARTO. Los procesos a que aluden los artículos que se reforman, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes en el momento en que fueron iniciados.

SALON DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN. México, D. F., a 9 de junio de 1999.- Sen. María de los Angeles Moreno Uriegas, Presiden-

ta.- Sen. Francisco Xavier Salazar Sáenz, Secretario.- Dip. A. Mónica García Velázquez, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de junio de mil novecientos noventa y nueve.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano.- Rúbrica.

## ANEXO B. LISTA DE OBSERVACIONES

### LISTA DE OBSERVACIONES

#### *Información general*

Entidad federativa: _____
1. Nombre del Tribunal: _____
2. Fecha de la visita: ___/___/___ 3. Iniciales de los investigadores _____
4. Dirección: _____ _____
5. Teléfono: _____ 6. Fax: _____
7. Correo electrónico: _____

#### *Instalaciones del Tribunal*

8. Aspecto general del Tribunal (palomea y suma los siguientes elementos):

ubicación  
apariencia interior  
apariencia exterior  
limpieza  
accesos

0. Ninguno    1. Muy malo    2. Malo    3. Regular    4. Bueno    5. Muy bueno

9. Unidad (sin considerar al Consejo)

1. Sí    2. No

10. Información general al público (palomea y suma los siguientes elementos):

módulo  
directorio  
señalización  
listas  
tecnología

0. Ninguna      1. Muy mala      2. mala      3. Regular      4. Buena      5. Muy buena

11. Equipamiento general (palomea y suma los siguientes elementos):

mobiliario adecuado  
computadoras para secretarios  
teléfonos suficientes

0. Ninguno      1. Muy malo      2. Regular      3. Muy bueno

12. Condiciones de la Biblioteca (palomea y suma los siguientes elementos):

espacio para el público  
acervo legislativo y/o jurisprudencial  
sistema de consulta

0. No hay      1. Muy malas      2. Regulares      3. Muy buenas

13. Instalaciones del Instituto de Capacitación

1. Sí hay      2. No hay

14. Buena presentación de los empleados

1. Sí      2. No

15. Instalaciones del archivo (palomea y suma los siguientes elementos):

espacio adecuado  
sistema de organización  
archivista

0. No hay      1. Muy malas      2. Regulares      3. Muy buenas

### *Presidencia*

16. Diferencia notable de instalaciones

1. Sí      2. No

17. Fotografías de otros Poderes

1. Sí      2. No





27. Condiciones de trabajo

iluminación adecuada  
ruido aceptable  
higiene  
espacio individual adecuado  
mobiliario personal adecuado

0. Ningunas    1. Muy malas    2. Malas    3. Regular    4. Buenas    5. Muy buenas

28. Equipo de cómputo

suficiente para secretarios y mecanógrafas  
moderno  
impresora

0. Ninguno    1. Muy malo    2. Regular    3. Muy bueno

29. Separación con el público

1. Sí    2. No

30. Espacio para el público

1. Sí    2. No

31. Listas y avisos

visibilidad  
claridad  
actualización diaria

0. No hay    1. Muy malas    2. Regulares    3. Muy buenas

32. Instalaciones de archivo

espacio adecuado  
sistema de organización  
encargado

0. Ningunas    1. Muy malas    2. Regulares    3. Muy buenas

*Instalaciones de la Sala Civil*

33. SC/Tipo de sala

1. Unitaria    2. Colegiada

34. SC/Ubicación de la Sala

1. Sede del Tribunal                      2. Edificio independiente                      3. Regional

35. Aspecto general del edificio (en caso de estar separados)

ubicación  
apariencia interior  
apariencia exterior  
limpieza  
accesos

0. Ninguno      1. Muy malo      2. Malo      3. Regular      4. Bueno      5. Muy bueno

36. Unidad de la sala civil

1. Sí                      2. No

37. Privacidad magistrado

1. Sí                      2. No

38. Privacidad secretarios

1. Sí                      2. No

39. Apariencia de orden en el manejo de expedientes

1. Sí                      2. No

40. Condiciones de trabajo

iluminación adecuada  
ruido aceptable  
higiene  
espacio individual adecuado  
mobiliario personal adecuado

0. Ningunas      1. Muy malas      2. Malas      3. Regular      4. Buenas      5. Muy buenas

41. Equipo de cómputo

suficiente para secretarios y mecanógrafas  
moderno  
impresora

0. Ninguno      1. Muy malo      2. Regular      3. Muy bueno



50. Visibilidad juez

1. Sí                      2. No

51. Privacidad secretarios

1. Sí                      2. No

52. Apariencia de orden en el manejo de expedientes

1. Sí                      2. No

53. Condiciones de trabajo

iluminación adecuada  
ruido aceptable  
higiene  
espacio individual adecuado  
mobiliario personal adecuado

0. Ningunas    1. Muy malas    2. Malas        3. Regular      4. Buenas      5. Muy buenas

54. Equipo de cómputo

suficiente para secretarios y mecanógrafas  
moderno  
impresora

0. Ninguno    1. Muy malo    2. Regular      3. Muy bueno

55. Separación con el público

1. Sí                      2. No

56. Espacio para el público

1. Sí                      2. No

57. Listas y avisos

visibilidad  
claridad  
actualización diaria

0. No hay                      1. Muy malas                      2. Regulares                      3. Muy buenas

58. Instalaciones de archivo

espacio adecuado  
sistema de organización  
encargado

0. Ningunas    1. Muy malas    2. Regulares    3. Muy buenas

59. Condiciones de la rejilla de prácticas

seguridad  
comodidad  
condiciones aceptables para la audiencia

0. No hay    1. Muy malas    2. Regulares    3. Muy buenas

60. Instalaciones especiales para el seguro

1. Sí    2. No

*Instalaciones del Juzgado Civil*

61. JC/Localización del Juzgado Civil

1. Sede del Tribunal    2. Edificio independiente    3. Regional

62. Aspecto general del edificio (en caso de estar separados)

ubicación  
apariencia interior  
apariencia exterior  
limpieza  
accesos

0. Ninguno    1. Muy malo    2. Malo    3. Regular    4. Bueno    5. Muy Bueno

63. Unidad de instalaciones

1. Sí    2. No

64. Privacidad juez

1. Sí    2. No

65. Visibilidad juez

1. Sí    2. No



74. ¿Hay espacio para audiencias?

1. Sí

2. No

75. Instalaciones especiales para el seguro

1. Sí

2. No

## ANEXO C. MODELO DE CUESTIONARIO

### EJEMPLO DEL PRIMER MODELO DE CUESTIONARIO (PRESIDENTES DE TRIBUNAL)

Entidad federativa: _____	
Fecha: _____	Iniciales de los investigadores: _____

### CUESTIONARIO I. PRESIDENTE

#### *DATOS GENERALES*

Nombre del Tribunal: \_\_\_\_\_

Nombre del Presidente: \_\_\_\_\_

#### **I. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA**

##### A. Integración

**1. ¿De conformidad con lo que marca la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, se han implementado todas las instancias jurisdiccionales ahí señaladas?**

Sí

No

En caso negativo, detallar:

---

---

**2. ¿En su opinión, el tamaño del Poder Judicial del estado satisface la demanda y necesidades actuales?**

Sí

No

En caso negativo, detallar:

---

---

**3. ¿En su opinión, la organización y estructura del Poder Judicial del estado es adecuada con las necesidades actuales?**

Sí

No

En caso negativo, detallar:

---



---

B. Tribunal Superior de Justicia

4. En su opinión, ¿cuáles son las principales facultades del Pleno?

---

5. (Para estados con Consejo) ¿En caso de existir, cuáles son las principales facultades del Consejo?

---

5.a. (Para estados sin Consejo) ¿Qué opina del Consejo de la judicatura?

---

6. ¿Cómo se establece el número de salas?

1. Por ley

2. El Pleno lo determina

3. Otra

Detallar:

---

7. ¿Cómo se define la competencia de las salas?

1. Por ley

2. El Pleno lo determina

3. Otra

Detallar:

---

8. ¿Qué tanta comunicación existe entre la Presidencia y las salas?

0. Ninguna

1. Muy poca

2. Regular

3. Mucha

Detallar tipo de comunicación:

---

9. En su opinión, ¿cuál es la problemática principal para el trabajo de las salas?

---

C. Juzgados

10. ¿Qué tanta comunicación existe entre la Presidencia y los juzgados?

0. Ninguna

1. Muy poca

2. Regular

3. Mucha

Detallar comunicación:

---

---

11. ¿Cómo obtiene información del trabajo de los juzgados?

---

12. En su opinión, ¿cuál es la problemática principal para el trabajo de los juzgados?

---

a) **Justicia Federal**

13. ¿Qué tanta comunicación existe entre el Poder Judicial del estado y la justicia federal?

0. Ninguna                      1. Muy poca                      2. Regular                      3. Mucha

14. En su opinión, ¿cómo evalúa el papel de la justicia federal?

0. No hay                      1. Muy malo                      2. Malo                      3. Regular                      4. Bueno                      5. Muy bueno

15. ¿Qué impacto tienen las sentencias de amparo en su labor?

0. Ninguno                      1. Muy poco                      2. Regular                      3. Mucho

16. ¿Cómo se financia la jurisdicción concurrente?

---

---

**II. FUNCIONAMIENTO**

A. Marco jurídico

17. ¿Cuál de las siguientes normas afecta su labor?

a. Disposiciones de la Constitución general

1. Sí                      2. No                      Detallar:

b. Constitución estatal

1. Sí                      2. No                      Detallar:

c. Tratados internacionales

1. Sí                      2. No                      Detallar:

d. Leyes federales

1. Sí                      2. No                      Detallar:

e. Leyes estatales

1. Sí                      2. No                      Detallar:

f. Jurisprudencia federal

1. Sí                      2. No                      Detallar:

- g. Jurisprudencia local (en su caso)
- |       |       |           |
|-------|-------|-----------|
| 1. Sí | 2. No | Detallar: |
|-------|-------|-----------|
- h. Reglamentos emitidos por el Tribunal
- |       |       |           |
|-------|-------|-----------|
| 1. Sí | 2. No | Detallar: |
|-------|-------|-----------|
- i. Acuerdos del Tribunal
- |       |       |           |
|-------|-------|-----------|
| 1. Sí | 2. No | Detallar: |
|-------|-------|-----------|
- j. Acuerdos del Consejo
- |       |       |           |
|-------|-------|-----------|
| 1. Sí | 2. No | Detallar: |
|-------|-------|-----------|
- k. Convenios con otras instituciones
- |       |       |           |
|-------|-------|-----------|
| 1. Sí | 2. No | Detallar: |
|-------|-------|-----------|
- l. Otros: \_\_\_\_\_

18. ¿Es problemática la falta de uniformidad legislativa entre las entidades federativas?

Sí No

En caso positivo, detallar:

---

---

b) Procesos

19. En su opinión, ¿cuál es la función del juzgador? ⇒ ¿qué tan activo debe ser el juzgador?

---

---

20. ¿Cuáles son los principales obstáculos en su labor?

---

---

21. ¿Existen problemas para resolver conflictos de competencia?

Sí No

a) En caso positivo, detallar:

---

---

22. ¿Cómo deben incorporarse al proceso los nuevos avances tecnológicos como medios prueba?

---

---

23. ¿Cuánta capacidad tiene el juzgador para controlar las distintas etapas procesales?

---

---

24. ¿Han existido esfuerzos para reducir el tiempo de tramitación de los juicios?

Sí No

a) En caso positivo, detallar:

---

25. ¿Cómo se determina el rezago de un expediente?

---

26. ¿Hay rezago en el Tribunal?

Sí No

27. ¿Cuáles son las causas del rezago?

---

1. P. Civil

28. ¿Cuál es el tiempo promedio para ejecutar una sentencia firme? (Cuantificar)

---

29. ¿Cuál es el tiempo promedio de tramitación de un amparo directo?

---

30. ¿Hay problemas para ejecutar sentencias civiles?

---

31. ¿Existen mecanismos alternativos (mediación, conciliación o arbitraje) para solucionar controversias incorporados al Tribunal?

Sí No

En caso positivo, detallar:

---

32. ¿Cuál es su opinión respecto a este tipo de mecanismos?

---

2. P. Penal

33. ¿Cómo evalúa la relación entre Poder Judicial y la Procuraduría del estado?

1. Muy mala                      2. Mala                      3. Regular                      4. Buena                      5. Muy buena

34. ¿Se cumplen los términos constitucionales?

Sí

No

En caso positivo, detallar:

---

---

35. ¿Cómo evalúa la defensoría de oficio?

0. No evalúa

1. Muy mala

2. Mala

3. Regular

4. Buena

5. Muy buena

36. ¿Considera necesario separar la figura del juez de instrucción del juez encargado de emitir la resolución?

Sí

No

En caso positivo, detallar:

---

---

### c) Presupuesto

37. ¿Cómo se asigna el presupuesto del Poder Judicial? ⇒ ¿Quiénes intervienen?

---

---

38. En su opinión, el presupuesto es:

1. Insuficiente

2. Suficiente

3. Excesivo

39. En los últimos diez años, el presupuesto ha sido asignado:

0. No sabe

1. Muy mal

2. Mal

3. Regular

4. Bien

5. Muy bien

40. ¿Cómo afectan las restricciones presupuestarias el trabajo del Tribunal?

---

---

41. ¿Qué porcentaje del presupuesto total proviene del Fondo Auxiliar? (Cuantifique)

---

---

### B. Contexto social

42. ¿Podría identificar a organizaciones o abogados que habitualmente tienen un papel en los procesos desahogados por este Tribunal? (justificar la búsqueda de nombres)

Sí

No

En caso positivo, detallar:

---

---

43. ¿Cómo evalúa usted el papel de los abogados en el estado?

0. No evalúa      1. Muy malo      2. Malo      3. Regular      4. Bueno      5. Muy bueno

44. ¿Cómo evalúa usted la calidad de la formación profesional de los abogados en el estado?

0. No evalúa      1. Muy malo      2. Malo      3. Regular      4. Bueno      5. Muy bueno

45. ¿Qué papel desempeñan los Colegios de Abogados en el estado?

0. Ninguno      1. Muy mala      2. Mala      3. Regular      4. Buena      5. Muy buena

46. ¿Cómo cree usted que el Poder Judicial del estado es percibido por la sociedad?

0. No opina      1. Muy malo      2. Malo      3. Regular      4. Bueno      5. Muy bueno

a) ¿A qué factor cree usted que se debe esto?

---

---

47. ¿Hay interés en los medios de comunicación por las actividades del Poder Judicial?

En caso positivo, detallar:      Sí      No

---

---

48. En su opinión, ¿el Poder Judicial del estado ha jugado un papel político?

En caso positivo, detallar:      Sí      No

---

---

49. ¿Cree usted que el funcionamiento de este Tribunal ha cambiado en los últimos veinte años? ⇒ a partir de los procesos de cambio económico y político iniciados en la década de los ochenta (si su ingreso fue más reciente, a partir de éste, especifique)

En caso positivo, detallar:      Sí      No

---

---

50. ¿Prevé usted cambios en este funcionamiento en los años venideros?

En caso positivo, detallar:      Sí      No

---

---

51. ¿Existen estudios sobre el Poder Judicial del estado?

En caso positivo, detallar:      Sí      No

---

---

52. ¿Cómo cree usted que podría mejorarse la administración de justicia en el estado?

---

---

**III. OPERATIVIDAD**

A. Personal

53. ¿Cuánta gente labora? (Cuantifique)

en el Poder Judicial del estado \_\_\_\_\_  
en la presidencia \_\_\_\_\_

Detalle:

en cada sala \_\_\_\_\_  
en el Consejo (en su caso) \_\_\_\_\_  
en cada juzgado \_\_\_\_\_

54. ¿Cómo evalúa usted las percepciones económicas?

magistrados	1. Mal	2. Regular	3. Bien
jueces	1. Mal	2. Regular	3. Bien
secretarios de sala	1. Mal	2. Regular	3. Bien
secretarios de juzgado	1. Mal	2. Regular	3. Bien
jueces menores	1. Mal	2. Regular	3. Bien
secretario general de acuerdos	1. Mal	2. Regular	3. Bien
otros funcionarios	1. Mal	2. Regular	3. Bien
secretarias y mecanógrafas	1. Mal	2. Regular	3. Bien
personal de apoyo	1. Mal	2. Regular	3. Bien

55. ¿Es equitativa la distribución de la carga de trabajo?

entre salas	Sí	No
entre juzgados	Sí	No

56. ¿Qué porcentaje de su tiempo lo dedica al desahogo de asuntos administrativos? (Cuantifique y detalle)

---

---

57. ¿Es conocido el organigrama del personal que labora en el Tribunal?

Sí                      No

58. ¿Cómo son nombrados los magistrados?

---

---

59. ¿Reciben los magistrados algún tipo de curso? Especifique si son obligatorios

(a) Nombre	Frecuencia	Impartido	Dirigido a	Productos

60. ¿Cómo son nombrados los jueces?

---

---

61. ¿Reciben los jueces algún tipo de curso? Especifique si son obligatorios

<i>(b) Nombre</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Impartido</i>	<i>Dirigido a</i>	<i>Productos</i>

62. ¿Cómo se nombra a los secretarios de las Salas y Juzgados?

---

---

63. ¿Reciben los secretarios algún tipo de curso? Especifique si son obligatorios

<i>(c) Nombre</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Impartido</i>	<i>Dirigido a</i>	<i>Productos</i>

64. ¿Cómo se nombra al personal administrativo?

---

---

65. ¿Recibe el personal algún tipo de curso de capacitación?

<i>(d) Nombre</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Impartido</i>	<i>Dirigido a</i>	<i>Productos</i>

66. En su caso, ¿cómo se elaboran los concursos de oposición?

---

---

67. ¿Quiénes intervienen en el diseño y aplicación de éstos?

---

---

B. Administración

68. ¿Quiénes intervienen en la administración de recursos económicos del Poder Judicial?

---

---



69. En su caso, ¿cómo son nombrados?

---

---

70. ¿Existen manuales o instructivos de operación interna?

Sí

No

En caso positivo, detallar: (pedir copia)

---

---

C. Control de gestión/Información

71. ¿Quiénes intervienen en la determinación de mecanismos de organización y manejo de expedientes, en el Tribunal y en los juzgados?

---

---

72. En su caso, ¿cómo son nombrados?

---

---

73. ¿Existen manuales o instructivos sobre manejo de expedientes o de información en general?

Sí

No

En caso positivo, detallar: (pedir copia)

---

---

74. ¿Qué tipo de información estadística elabora el Tribunal?

---

---

75. ¿Cómo se obtiene esta información?

---

---

76. ¿Cómo utiliza usted esta información?

---

---

**77. Reportes o informes que se preparan: (conseguir copias)**

<i>(a) Nombre</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Impartido</i>	<i>Dirigido a</i>	<i>Disponible</i>

**IV. ELEMENTOS SUBJETIVOS**

**78. ¿Cómo ingresó al Poder Judicial? Trayectoria dentro de éste.**

---

---

**79. Antigüedad en el Poder Judicial (cuantifique) \_\_\_\_\_**

**80. Actividades profesionales previas a su ingreso al Poder Judicial:**

---

---

**81. ¿Cómo entiende usted la independencia judicial?**

---

---

**82. ¿Existe en la actualidad?**

---

---

**83. Sexo**

**84. Edad**

**85. Lugar de estudios**

## ANEXO D. EVALUACIONES

### MODELO DEL FORMATO DE EVALUACIÓN A CADA VISITA

#### EVALUACIÓN DE LA VISITA

**Información general:**

Entidad federativa: \_\_\_\_\_

1. Nombre del Tribunal: \_\_\_\_\_

2. Fecha de la visita: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

3. Iniciales de los investigadores \_\_\_\_\_

#### 4. Interés de las autoridades en la visita:

a.	Presidente del Tribunal:	1. Poco	2. Regular	3. Mucho
b.	Magistrado civil	1. Poco	2. Regular	3. Mucho
c.	Magistrado penal	1. Poco	2. Regular	3. Mucho
d.	Juez civil	1. Poco	2. Regular	3. Mucho
e.	Juez penal	1. Poco	2. Regular	3. Mucho
f.	Secretario de Acuerdos	1. Poco	2. Regular	3. Mucho
g.	Oficial Mayor	1. Poco	2. Regular	3. Mucho
h.	Contacto (si fue diferente)	1. Poco	2. Regular	3. Mucho

#### 5. Trato y atenciones (palomea y suma):

visita completa (no faltó ninguna entrevista)

transporte

comidas

otros (especifica)

1. Poco      2. Regular      3. Mucho      4. Demasiado

Especifica:

---

---

#### 6. ¿Existían relaciones previas con el Instituto de Investigaciones Jurídicas?

1. Sí                      2. No



---

---

12. Evalúa la relación del presidente del Tribunal con los entrevistados

0. Ninguna                    1. Mala                    2. Regular                    3. Buena

Especifica tu valoración:

---

---

13. ¿Durante las pláticas formales e informales, qué tantas referencias se hicieron a la actividad de partidos políticos?

0. Ninguna                    1. Pocas                    2. Regulares                    3. Muchas

14. En tu opinión, ¿es clara la simpatía de los entrevistados con algún partido político?

a. Presidente del Tribunal:

0. Ninguna    1. PRI            2. PAN            3. PRD            4. Otro\_\_\_    5. No sabe

b. Magistrados

0. Ninguna    1. PRI            2. PAN            3. PRD            4. Otro\_\_\_    5. No sabe

c. Jueces

0. Ninguna    1. PRI            2. PAN            3. PRD            4. Otro\_\_\_    5. No sabe

d. Funcionarios

0. Ninguna    1. PRI            2. PAN            3. PRD            4. Otro\_\_\_    5. No sabe

e. Contacto

0. Ninguna    1. PRI            2. PAN            3. PRD            4. Otro\_\_\_    5. No sabe

15. ¿Detectaste algo en específico que consideras importante resaltar?

---

---

16. ¿El presidente del Tribunal sugirió algún tipo de colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas?

1. Sí

2. No

Especifica:

---

---

17. En tu opinión, ¿qué podría ofrecérsele de colaboración a este Tribunal (por ejemplo, actualización de su sistema bibliotecario, cursos, proyectos de reforma, etcétera)?

---

---

*Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 2 de octubre de 2001 en los talleres de Formación Gráfica, S. A. de C. V. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 37 kgs. para los interiores y cartulina sulfatada de 275 grs. para los forros. Consta de 1,000 ejemplares.