

## CAPÍTULO VII

### LA REFORMA JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Hugo A. CONCHA CANTÚ  
José Antonio CABALLERO JUÁREZ

#### I. INTRODUCCIÓN. LAS INSTITUCIONES JUDICIALES EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

Este trabajo analiza algunas de las conclusiones preliminares de la investigación intitulada “Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México”, que se llevó a cabo entre los meses de septiembre de 1999 y abril del 2000 bajo el patrocinio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el National Center for State Courts. Asimismo, se presentan comentarios sobre los problemas metodológicos enfrentados con motivo de dicha investigación y la forma en que fueron resueltos.

El objeto del diagnóstico consistió en elaborar un estudio institucional que presentara un panorama general sobre la situación actual de los poderes judiciales en las entidades federativas de la República. Éste es el primer proyecto de investigación que se desarrolla en el país en torno del estudio de la administración de justicia en el nivel local, desde la perspectiva de los poderes judiciales estatales. Por esto mismo, el diagnóstico también significó un reto desde la perspectiva metodológica, debido a que se requirió reunir información proveniente de 32 instituciones distintas. Este artículo muestra algunas consideraciones que permiten conocer las características, alcances y límites de este “diagnóstico”; asimismo, la información que aquí se presenta puede ser útil para la construcción de una evaluación general sobre el estado actual de la administración de justicia en el país, de acuerdo con los parámetros del modelo jurisdiccional pre-

dominante en la mayoría de los Estados democráticos contemporáneos, que podemos llamar el “modelo judicial occidental”. Como es fácil imaginar, este trabajo no refleja toda la información que se obtuvo durante el desarrollo del diagnóstico, sino intenta presentar un panorama general de lo que ocurre con estas instituciones.

## II. METODOLOGÍA

Los poderes judiciales han sido materia de pocos estudios en Latinoamérica. La deficiencia se puede explicar en parte por el hecho de que los poderes ejecutivos juegan un papel central en la actividad política y jurídica de los países de la zona, además de que en el sistema jurídico romano-germánico que prevalece el Poder Judicial suele desempeñar un papel 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 sostienen que el análisis de este tipo de instituciones se ha agotado, 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. Llama la atención la forma en que este tipo de postulados contrasta con el hecho de que los actores relacionados con el Poder Judicial aluden constantemente 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 de un diagnóstico minucioso que se ocupe de describir las características del diseño institucional, así como 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 del modelo existente, como para el desarrollo de trabajos de tipo sociológico-jurídico que pretenden realizar una aproximación crítica del objeto de estudio. En síntesis, este tipo de trabajos es el antecedente necesario de toda reforma que se pretenda efectuar, ya sea del sistema o de alguna de sus instituciones en particular.

Así, la necesidad de contar con trabajos centrados en análisis descriptivos detallados sobre los poderes judiciales es una cuestión que empieza a percibirse en varios sectores de las sociedades latinoamericanas como

necesaria, en la medida en que las resoluciones tienen repercusiones cada vez más amplias.

La problemática que implica llevar a cabo este tipo de trabajos es diversa. En primer lugar, las instituciones judiciales se han caracterizado por ser instituciones cerradas y con poca participación política, que han desarrollado sus propios códigos éticos, tradiciones y rutinas de trabajo. La presencia de académicos en estos medios en general es vista con recepción; 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 que se dedican a observar cómo operan. No obstante, quedan todavía muchos aspectos del quehacer cotidiano de dichas instituciones que permanecen ocultos para el observador externo.

En segundo lugar, el gobierno y la sociedad consideran que el Poder Judicial es parte del aparato gubernamental, y de ahí que se le considere como una rama subordinada del mismo. Esta idea favoreció la creación 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, dando como resultado que tanto la interpretación de la ley como la voluntad de los miembros del Poder Judicial quedarán estrechamente vinculadas al aparato de gobierno.

De igual forma, las decisiones jurisdiccionales en México tienen importantes limitaciones. Las decisiones de los jueces únicamente afectan a las partes interesadas en el juicio y no pueden emplearse como precedentes en juicios posteriores. De hecho, el contenido de estas sentencias suele mantenerse lejos del conocimiento público y, 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 jurisprudencia, aunque este mecanismo exige el cumplimiento de determinados requisitos y su elaboración regularmente corresponde a los propios tribunales.

En general, las actividades de los poderes judiciales son poco transparentes. No sólo existen dificultades para conocer las resoluciones que emiten, sino tradicionalmente los tribunales han mantenido en secreto el contenido 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 in-

terpretación 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 desempeñaban se reflejaba en la forma en que los poderes judiciales estaban organizados: hasta hace poco tiempo los tribunales no contaban con mecanismos encargados del control de las diversas actividades que desempeñan. 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 aquellos 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 se refiere 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, y el Poder Judicial no está exento de esta problemática. De hecho, el ingreso a la carrera judicial no era una actividad que atrajera especialmente a los nuevos abogados, quienes antes de acudir al Poder Judicial solían explorar muchas otras alternativas. La judicatura era vista como un empleo de carácter burocrático y, además, 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 mexicanas, y de ahí que sea 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 son factores que permitieron que los poderes judiciales se mantuvieran inalterados durante un largo periodo y no sorprende, pues, que las primeras transformaciones de los poderes judiciales estuvieran motivadas por influencias externas.

Los factores anteriormente mencionados plantean diversos obstáculos para quien pretende estudiar el fenómeno de la administración de justicia. En nuestro caso particular, fue necesario diseñar un estudio con objetivos claramente definidos y con una mecánica adecuada para enfrentar los problemas que implica una aproximación a los poderes judiciales en México.

### 1. *Diseño*

Los orígenes del proyecto se remontan a 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 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 Judicial constituía un objeto de estudio necesario para complementar el análisis de las instituciones jurídicas del país.

Las consecuencias del autoritarismo del Estado mexicano debilitaron el papel de las entidades federativas relegándolas a un papel secundario. Asimismo, el centralismo característico del modelo afectó a los poderes judiciales marginando su participación política, económica y social. Los poderes judiciales eran instituciones que todo el mundo sabía que existían, pero que nadie sabía con exactitud cómo funcionaban. Por otro lado, el aislamiento característico de los poderes judiciales contribuyó a esta separación. En consecuencia, la organización, el funcionamiento y el personal de estas instituciones eran prácticamente desconocidos.

La elaboración del presente estudio significó la necesidad de trascender el análisis legislativo para llevar a cabo una aproximación a la realidad de los poderes judiciales. Para lograr este objetivo hubo que 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.

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

Una vez establecida la orientación del trabajo, se decidió que el carácter del mismo fuera de orden 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 de estas instituciones. Si bien es cierto que un trabajo descriptivo sobre una institución en particular no implica retos importantes en principio, el estudio que se propuso intentaba conocer la realidad de 32 instituciones distintas y, por lo mismo, la organización de la información sobre cada entidad y los criterios para su interpretación involucró dificultades significativas 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 cuyo enfoque permitiera conocer con mayor profundidad la realidad de las instituciones encargadas de administrar la justicia en México. En este caso, consideramos que el empleo de las técnicas tradicionales de investigación jurídica eran limitadas para satisfacer dicho objetivo; el estudio del marco jurídico de los poderes judiciales proporcionaría únicamente información sobre la forma en la que el legislador consideró que las instituciones debían funcionar, pero difícilmente daría un panorama sobre cómo funcionan en la 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 dichos poderes desempeñan sus funciones. Por estas razones, el diagnóstico tuvo que hacerse mediante el empleo de instrumentos de investigación empírica y desde la óptica de un estudio sociológico-jurídico.

Como ya se ha dicho, consideramos que un trabajo empírico con estas características puede proporcionar información útil para quienes tengan interés en la administración de justicia, ya sea que se trate de miembros del propio Poder Judicial, abogados o, en general, cualquier científico social; de igual manera, un enfoque con estas características también resulta útil para identificar los distintos problemas relacionados con la administración de justicia en el país y para definir los cambios que se requieren.

### *B. Limitantes: temporales, económicos y espaciales. Universo seleccionado no representativo = estudio institucional*

Para la realización del proyecto se hizo una revisión preliminar del material bibliográfico y se exploraron las vías por las que podría obtenerse la información requerida. Esta evaluación nos llevó a replantear los ob-

jetivos originales del proyecto, en vista de que se encontraron importantes limitaciones respecto al tiempo para su desarrollo, a los fondos necesarios para llevarlo a cabo, y a los investigadores que participarían en el mismo.

Por lo que respecta al factor espacial, se estimó necesario incluir todos los estados de la República, y este requisito por sí mismo exigía una gran cantidad de tiempo y recursos. Después de la primera visita piloto nos percatamos que era viable viajar a todos los estados de la República; aunque resultaba imposible visitar todas las regiones de cada estado. Así, las visitas a cada entidad debieron limitarse a las capitales que son sede de cada Poder Judicial. Por esta razón, los funcionarios judiciales entrevistados fueron seleccionados de aquellos que están adscritos al distrito judicial de la capital de cada estado. En algunos casos, se contempló la posibilidad de ampliar 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 para el desarrollo del estudio, nuestras estimaciones arrojaron un periodo aproximado de seis meses. No obstante, el término tuvo que ampliarse fundamentalmente debido a las dificultades para programar las visitas a las entidades, cuya preparación presentó diversos problemas operativos que se comentarán más adelante. Un factor adicional fue el paro de actividades en la UNAM. Si bien el proyecto se planeó considerando este inconveniente, resultó muy difícil estimar los efectos de dicha situación en la administración del trabajo y las circunstancias obligaron a extender los plazos mucho más de lo que originalmente se tenía previsto.

Asimismo, 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 de la redacción del informe final. Para llevar a cabo estas actividades se contó 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, dando como resultado que las fuentes principales de información para el proyecto se seleccionaran mediante criterios cualitativos fundamentalmente; 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, hecho 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 que semejante estudio implicaría un costo similar 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 significa, necesariamente, que no se requieran estudios que permitan conocer con mayor profundidad su actividad dentro de dicho proceso; más bien, 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 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 32 entidades federativas del país. Las razones que nos llevaron a elegir ese camino se debieron principalmente a la falta de criterios que permitieran elaborar una clasificación de los poderes judiciales del país, que estuviera basada en consideraciones relevantes para el análisis institucional y no limitada a un criterio fundado en las regiones geográficas. La escasez de literatura 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, y por ello se decidió incluir información proveniente de todos los poderes judiciales. En todo caso, pensamos que la información compi-

lada en el diagnóstico resulta de utilidad para futuros intentos de clasificación de los poderes judiciales.

Al descartar el uso de la muestra representativa se logró incluir información proveniente de todo el universo del estudio, es decir, de todos los poderes judiciales. No obstante, como ya se ha dicho, en muchos casos se emplearon criterios cualitativos para la selección de las fuentes de información de los poderes judiciales, sobre cuya representatividad se comentará más adelante.

### *C. Los límites del estudio. Qué se incluye y qué se omite.*

#### *La validez de la información*

A pesar de que el diagnóstico contiene información procedente de los poderes judiciales de las 32 entidades federativas del país, la información que se obtuvo es limitada, ya que entrevistar a todos los funcionarios jurisdiccionales del Poder Judicial, es decir, a los magistrados, jueces de primera instancia y jueces de paz, rebasaba ampliamente los objetivos del proyecto. Por ello, considerando la estructura típica de los poderes judiciales estatales y a partir de las experiencias derivadas de la visita piloto, se elaboró un criterio para definir a los funcionarios judiciales que serían entrevistados. La muestra incluyó a siete sujetos, aunque 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 un consejo de la judicatura, también corresponde al presidente del tribunal presidirlo. Su punto de vista resultó fundamental 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 en su participación en el pleno del tribunal. Como es sabido, el pleno es el órgano co-

legiado de más alto nivel en los tribunales y sus atribuciones son administrativas y jurisdiccionales. Por lo que respecta a la función jurisdiccional, conviene tener en cuenta que los magistrados civiles conocen no sólo de asuntos civiles, sino mercantiles y, en ocasiones, también 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 respecto de las cuestiones penales.
- 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 pasa por sus manos. Además, los jueces, como encargados del juzgado, desarrollan funciones administrativas. En cuanto a su función jurisdiccional, los jueces civiles suelen conocer de asuntos civiles y mercantiles, y en algunos casos familiares.
- 5) Jueces penales. Desempeñan una función análoga a la de los jueces civiles, aunque 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.

Los datos que proporcionaron los sujetos que ocupan los cargos anteriormente referidos en cada Poder Judicial no fue suficiente para considerarla como representativa de cada estado. Sin embargo, una vez que fue sumándose la información proveniente de toda la República fue posible apreciar que contamos con datos proporcionados por todos los presidentes de tribunales, así como por los secretarios generales de acuerdos y por los oficiales mayores. En el caso particular de los magistrados y jueces, el número de entrevistados fue suficiente para conformar una muestra representativa en el nivel nacional.<sup>1</sup>

1 Es importante destacar que se garantizó a los jueces y magistrados entrevistados la absoluta confidencialidad respecto de sus identidades.

Como ya se dijo, el diagnóstico no intentó presentar un estudio exhaustivo de todos los aspectos que afectan a instituciones tan complejas como los poderes judiciales. El trabajo fue el resultado de un análisis cualitativo de los aspectos de los poderes judiciales que se consideraron más importantes desde una perspectiva institucional. Existen muchas áreas que no aborda el presente trabajo y que requieren de estudios especializados; asimismo, hay cuestiones de naturaleza jurisdiccional que exigen la realización de estudios basados en métodos y técnicas distintas. 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.

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 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, ya 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 que se propone, basado en técnicas que rebasan la perspectiva jurídico-formal, para elaborar una análisis descriptivo que permita conocer el proceso de la administración de justicia desde la perspectiva del Poder Judicial.

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

La hipótesis que proponemos es que un estudio sociológico-jurídico de las instituciones judiciales puede mostrar 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, con el fin de orientar el proceso de búsqueda y obtención de información. Sin embargo, la definición de las cuatro cate-

gorías se encuentra estrechamente relacionada con el estudio del marco legislativo que regula las instituciones judiciales. Los textos normativos son el material empírico que rige la 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.

## *2. Marco teórico*

La elaboración del marco teórico fue resultado de la revisión del material bibliográfico y legislativo en torno a las instituciones judiciales locales, su contexto, su naturaleza y su problemática. Dicho marco se basa en cuatro categorías de análisis que comprenden aspectos básicos para el estudio institucional de los poderes judiciales y que incluyen los temas principales para el tratamiento de los poderes judiciales, al mismo tiempo que plantean los lineamientos que se siguieron en la elaboración de las variables para la obtención de información. Las categorías son: 1) organización y estructura; 2) funcionamiento jurisdiccional; 3) administración y operatividad y 4) dinámicas subjetivas.

### *A. Organización y estructura*

Esta categoría fue diseñada para el análisis de información sobre el tamaño, distribución geográfica y capacidad de los poderes judiciales. También incluye datos sobre la organización jerárquica de las instituciones judiciales. En ella, 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.

## B. *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. Con ese propósito, se analiza la problemática que implica la aplicación de la normatividad existente, atendiendo 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 la misma plantea la forma en que los miembros del Poder Judicial observan la sociedad. A este respecto, 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.

## C. *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 lugares donde laboran los jueces y el personal del Poder Judicial, sino como los recintos en los que la sociedad intenta resolver sus controversias.

Se incluye una sección que se ocupa de analizar las relaciones del Poder Judicial con su personal y, para ello, se introducen consideraciones sobre la manera como se nombra a los funcionarios judiciales y al 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 el Poder Judicial se organiza 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 la da.

## D. *Dinámicas subjetivas*

Esta categoría se divide en dos secciones. La primera presenta un panorama general sobre el perfil de los funcionarios judiciales, mientras que 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 del Poder Judicial en la sociedad.

### 3. *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 método para el conocimiento de la realidad,<sup>2</sup> y justamente la realidad es el objeto de estudio de un trabajo sociológico jurídico de tipo institucional.

Es posible que la innovación más importante en un estudio de este tipo haya sido la utilización de un enfoque empírico. En México, como en la mayor parte de países latinoamericanos, los análisis teórico-formales han demostrado sus limitaciones cognoscitivas y explicativas. Los estudios con estas características son, sin duda, muy útiles para conocer la estructura y el funcionamiento de los sistemas legales, siempre basados en una idea abstracta de autonomía de estos sistemas.

Durante muchos años la idea de la autonomía del derecho evitó que los estudiosos del derecho se movieran más allá de los confines de este tipo de análisis, previniendo con ello la adopción de herramientas que sirvieran como un instrumento de crítica, ya que la incursión en otras ramas de estudio se concebía como algo poco jurídico, aun cuando el objeto central de análisis fueran las propias instituciones jurídicas. En tanto enfoques que aceptan sin cuestionamiento lo que el derecho establece, los estudios teórico-formales son técnicas normativas que establecen como objetivo principal la determinación de lo que el derecho es y lo que no es,

<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 de los efectos de las mismas sobre aquél.

es decir, conllevan un agenda política como mecanismo para proponer mejores formas de regulación de la vida social.

Este tipo de técnicas es incapaz de presentar el mundo tal como es, por tratarse de un objetivo fuera de sus fines, los cuales se mueven en el mundo del deber ser y no en el mundo del ser. De esta manera, el derecho como disciplina de estudio no podía ser clasificado dentro del mundo de las ciencias sociales. Esto no significa de modo alguno que los estudios teórico formales carezcan de importancia; por el contrario, su propia naturaleza normativa de cualquier sistema legal los hace necesarios, aunque insuficientes e inadecuados cuando se trata de analizar una realidad socio-jurídica específica. Así, 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.

Para la elaboración del diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas se desarrolló 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 los datos personales sobre los mismos.

### *A. Instrumentos*

Cada uno de los instrumentos diseñados para el 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. En tanto que la información proporcionada por una vía única permitiría conocer un panorama muy limitado del objeto de estudio, la idea fue complementar los datos combinando los diversos instrumentos.

#### *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, y esta tarea, aparentemente trivial, encierra importantes dificultades. Por un lado, existen serios pro-

blemas de distribución de los textos legislativos en el país. Por otro, las continuas reformas a la legislación dificultan la obtención de versiones actualizadas de la misma.

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: trazar un mapa institucional de cada Poder Judicial identificando su estructura y funcionamiento, por una parte, y buscar deficiencias de la legislación, por la otra. De manera particular, interesaba la presencia de lagunas, contradicciones u omisiones. Esta información se clasificó 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 permitió tener una primera aproximación de corte formal a un Poder Judicial determinado, sino que 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, proporcionó información susceptible de ser comparada con la de otros poderes judiciales en las diversas categorías de análisis. Por otro lado, las dudas que surgieron con motivo de la elaboración del análisis legislativo, al ser consultadas con los funcionarios judiciales de la entidad correspondiente, permitieron 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 estandarizados 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>

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

La lista de observaciones tiene cinco secciones. Cada una 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 se ocupa del área destinada a la sala civil, la tercera corresponde a la sala penal y las secciones cuarta y quinta conciernen a 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 proyecto, al plantear cuestiones relacionadas con la cantidad de información obtenida y la calidad de la misma. A este respecto, se optó por mantener en la medida de los posibles 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 permitió que el investigador encargado de dirigir la entrevista llevara una secuencia de los temas tratados, además de proporcionar un formato para el vaciado de la información recabada. 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, aunque se puede determinar).

Se elaboraron siete cuestionarios destinados a cada uno de los siete sujetos que se decidió entrevistar (véase el apartado relativo a las limitaciones del estudio). En muchos casos, las preguntas de los cuestionarios se repitieron, aunque cada cuestionario contenía 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 entrevistado sobre los mismos temas permiten también un análisis comparativo entre los distintos niveles.

El primer borrador de los cuestionarios se redactó tomando en cuenta la lista de temas 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 fue un segundo borrador, mismo que se utilizó durante la visita piloto. Las experiencias obtenidas con motivo de dicha 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. Además, 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 sobre 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 también permite conocer la forma en que dicha información se prepara y se presenta, lo cual permite hacer una evaluación de 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 variedad 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 al concluir la misma, con el propósito de reunir información sobre la forma en la que se había desarrollado la visita que permitiera formarnos una idea de las dinámicas subjetivas observadas por los investigadores, así como hacer observaciones sobre alguna circunstancia que éstos consideraran importante incluir.

### *B. 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 presidía. A la conclusión de la fase de planeación 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 solicitó su anuencia para programar una visita, donde la duración promedio de 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, y a continuación 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 hubiera designado el presidente del

tribunal 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 realizarla 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 se pudieran presentar. Al término 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 debía recabarse, 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, 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 participantes conocieran detalladamente el proyecto, de manera que cada equipo se conformó con dos investigadores a la cabeza.

La selección de las personas 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, aunque también fue un factor significativo su disponibilidad para viajar. Como ya se dijo, 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 se leían y sus alcances fueron 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 proyectada la realización de las visitas.

Con el objeto de lograr una mejor comunicación entre los investigadores, así como 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 pudo viajar con todos los miembros del equipo.

Cada equipo de investigadores tenía un líder cuyo papel consistió en dirigir las entrevistas con los funcionarios judiciales y llenar los cuestionarios. Además, el líder era responsable de medir el tiempo durante el desarrollo de la entrevista. En caso de surgir algún problema durante alguna visita, correspondía al investigador líder decidir lo conducente, mientras que el otro investigador tenía a su cargo el planteamiento de las preguntas relacionadas con los problemas detectados a raíz 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 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 sucedió esto se optó por entrevistar al funcionario judicial del mismo nivel más cercano.

Un problema bastante frecuente fue que muchos jueces tomaron mucho más tiempo del que se tenía programado para la aplicación del cuestionario. En caso de que el líder del equipo considerara que el tiempo transcurrido podía repercutir en el resto de la visita, debía intentar agilizar la entrevista. Solamente en los casos en los que el entrevistado anunciaba 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 ajustar los horarios programados.

Uno de los poderes judiciales entrevistados decidió que teníamos sólo un día para la visita. En este caso, se eligió solicitar al equipo que aplicara el máximo número de cuestionarios posible, empezando por el presidente del tribunal.

#### d. 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 fue 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 respecto a 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 la información, con lo cual se facilitó el análisis comparativo de la misma.

No obstante, debemos reconocer que no estamos satisfechos con la forma en que se puede acceder 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 aún queda por resolver. Una vez que se solucionen estos inconvenientes, la base podrá estar disponible para su consulta pública en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

### III. LOS PODERES JUDICIALES ESTATALES Y LAS TRANSFORMACIONES DEL PAÍS

Como es bien sabido, las instituciones jurisdiccionales desempeñan una amplia gama de actividades como partes integrantes del modelo liberal occidental;<sup>4</sup> su actividad no se reduce a la mera resolución de conflic-

4 Los orígenes y evolución de este modelo han sido tratados por algunos autores que discuten el surgimiento del Estado moderno y de sus instituciones. Con particular atención a las instituciones jurídicas de dichos Estados, véase Berman, Harold J., *Law and Revolution. The Formation of the*

tos derivados de la interacción social, ya sea entre individuos o bien entre individuos e instituciones estatales: estas instituciones cumplen con la función de canalizar o desplazar los conflictos sociales que pudieran convertirse en problemas de tipo político.<sup>5</sup> Mediante este desplazamiento de la conflictiva social, las instituciones judiciales coadyuvan a la participación política de los ciudadanos en las esferas estatales, aunque también cumplen un importante papel de control social.<sup>6</sup> Asimismo, las instituciones judiciales son las encargadas de determinar el alcance y contenido de todo el sistema jurídico. Mediante el uso de facultades de interpretación más o menos restringidas, el Poder Judicial decide cómo deben entenderse las normas jurídicas. Cuando estas facultades son amplias, las instituciones judiciales pueden llegar a convertirse en las principales instituciones jurídicas del sistema y en las encargadas de limitar la acción política de cualquier actor en la sociedad.

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 contiene 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 el Estado contemporáneo, mismos que nunca pueden cumplirse en su totalidad ya que establecen un modelo 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 llevado a cabo su reforma judicial conforme a algunos de los objetivos que marcan estos principios.

*Western Legal Tradition*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1983; Garapon, Antoine, *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, París, Odile Jacob, 1996; 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, 1994, y Tigar, Michael E. y Levy, Madeleine, *Law and the Rise of Capitalism*, Nueva York, Monthly Review Press, 1977.

5 Véase Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, México, Conaculta-Alianza, 1990, y Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.

6 Un análisis de estas funciones puede verse en autores como Cohen, Stanley, *Visions of Social Control*, Cambridge, Polity Press, 1995; Holmes, Stephen, *Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995; Nino, Carlos Santiago, *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996 y, de manera especial, el trabajo ya citado de Martin Shapiro (véase *supra*, nota 5).

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 de imparcialidad o neutralidad a dicha función.<sup>7</sup> Por lo anterior, la independencia judicial implica, en su aspecto externo, la no subordinación del Poder Judicial y sus instituciones a cualquier otro de los poderes constituidos de forma alguna, o al menos de forma tal que signifique un obstáculo para la neutralidad de la labor. Además, la independencia judicial se traduce, internamente, en la autonomía del juzgador: cada juez, independiente mente 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>8</sup> Sólo si la administración de justicia se lleva a cabo en tiempo, respetando todos los procedimientos o requerimientos que protegen a las partes en conflicto, se puede decir que la justicia tiene posibilidades de realizarse y de que los juicios pueden ser “justos”. Cuando estos objetivos no se cumplen, la administración de justicia se vuelve una tarea sin importancia social, produciendo un resultado similar a aquel que se presentaría si no existiera del todo el Poder Judicial. El Estado queda desprovisto del engranaje institucional que protege a la sociedad y que dota de sentido al derecho.

El principio de acceso a la justicia es aquel que establece las diversas formas en que las instituciones de justicia deben permanecer al alcance de toda la sociedad y no sólo de ciertos grupos privilegiados.<sup>9</sup> En general, el principio de acceso a la justicia tiene como finalidad garantizar que los ciudadanos puedan beneficiarse de la función jurisdiccional con el menor número posible de cargas.

Es importante destacar que cada configuración estatal (conjunto de actores y de instituciones) en 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.

7 Véase Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996 (Cuadernos para la Reforma del Estado, 4).

8 Véase Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995 (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 1), y Pastor, Santos, *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*, Madrid, Civitas, 1993.

9 Véase Pastor, Santos, *¡Ah de la justicia!..., cit.*, nota 8.

Por medio 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 con motivo de la consolidación de los sistemas políticos como democracias liberales y de los sistemas económicos de mercado. Dentro de estos procesos de cambio, la reforma judicial se convirtió en prioridad. 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>10</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.

México es un ejemplo interesante, ya que presenta un sistema político que se ha transformado de manera muy acentuada en las últimas dos décadas. Tras haber subsistido como un régimen autoritario por más de cincuenta años, con un sistema económico altamente estable y próspero y una sociedad relativamente homogénea y armoniosa, el régimen se convirtió en un sistema muy dinámico con transformaciones de gran amplitud y profundidad iniciadas por una prolongada crisis económica y fuertes demandas sociales de la más variada naturaleza. A pesar de que las instituciones judiciales no han cumplido con sus funciones cabalmente, se han convertido en actores clave del proceso de transformación del país en una doble y paradójica relación. Por una parte, son objetivos de un extenso proceso de reforma judicial y, por el otro, son actores que influyen en el proceso más general de cambio político y económico.

La nueva pluralidad social del país presenta un escenario de alta conflictividad social. En un país con estas características, se requiere de instituciones judiciales que cumplan eficazmente sus tareas. Con ello coadyuvan a legitimar el Estado mediante la efectiva solución de conflictos

10 Véase Biebesheimer, Christina y Cordovez, Carlos (eds.), *La justicia más allá de nuestras fronteras. Experiencias de reforma útiles para América Latina y el Caribe*, Washington D. C., Inter-American Development Bank, 1999; Dakolias, María, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean* Washington D. C., World Bank, 1995 (Technical Paper, 280); Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando (eds.), *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington D. C., Inter-American Development Bank, 1998 y Kaufman, Robert R., "Approaches to the Study of State Reform in Latin American and Postsocialist Countries", *Comparative Politics*.

sociales. Además, se requiere que estas instituciones sean la más clara manifestación de que el país se ha transformado en un Estado cuyo sistema legal se cumple y se perfecciona constantemente. Es, pues, indispensable conocer con detalle un panorama de la justicia mexicana que contempla las condiciones en las que se encuentra, en relación con los principios de independencia, eficiencia y accesibilidad, además de preparar un diagnóstico de lo que aún queda por transitar.

### A. *La reforma de 1994*

Las reformas realizadas en 1994 al Poder Judicial federal pueden considerarse como el punto de partida del proceso de reforma judicial en México. El origen de las mismas fue una iniciativa presidencial presentada a la Cámara de Senadores los primeros días de diciembre de 1994. Las reformas propuestas incluyeron modificaciones a la Constitución en materia de administración y procuración de justicia, así como de seguridad pública. Transcurrido el proceso de reforma constitucional correspondiente, la iniciativa se aprobó con algunas modificaciones y se publicó disponiéndose su entrada en vigor el 10. de enero de 1995. Por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, tres 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 redujo de 26 a once y se modificó el mecanismo mediante el que son nombrados: el presidente forma una terna para que la designación recaiga en el Senado. Cambiaron asimismo los requisitos para el nombramiento de los ministros, fortaleciendo de esa forma su independencia. De igual manera, se fijó un periodo único de quince años y se estableció un sistema de sustitución escalonada. Por último, se determinaron nuevas vías de control de la constitucionalidad (acciones de inconstitucionalidad) y se reglamentaron y ampliaron las existentes (controversias constitucionales).

Un segundo aspecto de gran relevancia en la reforma de 1994 está relacionado con la creación del Consejo de la Judicatura Federal. Éste es un órgano de gobierno, administración y disciplina del Poder Judicial federal, con excepción de la Suprema Corte. El consejo está encabezado por el presidente de la Suprema Corte y forman parte de él dos magistrados y un juez (insaculados), así como tres juristas de reconocido prestigio.

gio, 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; evitar vínculos indeseables de subordinación y dependencia (clientelismo), productos de la facultad para nombrar y destituir a los inferiores jerárquicos.

Un tercera 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. 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 hacia la especialización de la Suprema Corte en la materia constitucional, aproximándose 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 que no eran atendidas suficientemente por el pleno de la Suprema Corte, confiándose estas últimas a un órgano técnico con énfasis en una mayor eficiencia de las tareas jurisdiccionales. Finalmente, se promovió un mayor grado de profesionalización de jueces y magistrados, y también un mayor nivel de independencia judicial *interna*, pues en adelante los nombramientos se harán estrictamente por méritos y no por un mecanismo discrecional.

Sin embargo, desde su origen la reforma presentó varios problemas. En primer lugar, fue una reforma discutida y aprobada con gran premura que rompió escandalosamente la continuidad de la Suprema Corte, dando como resultado 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). Pero quizás el mayor problema de la reforma de 1994 fue el casi total desconocimiento, incluso en círculos profesionales, de las nuevas instituciones y de su alcance, lo que impidió su cabal aceptación y produjo consecuentes enmiendas. A su vez, las reformas de 1996 y 1999 pueden considerarse como el “perfeccionamiento” o como “ajustes” a la reforma de 1994.

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. Esta 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, aunque dicha incorporación resulta ficticia hasta cierto punto puesto que sigue siendo un órgano con procedimientos y recursos distintos al resto de la estructura judicial.

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

Por lo que se refiere al consejo, la reforma alteró el precedimiento para nombrar a los consejeros provenientes del Poder Judicial, los cuales son designados ahora por la Suprema Corte por ocho votos al menos. 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 se puede observar, el proyecto de reforma, según los ministros que lo elaboraron, tenía el propósito de “definir” y “perfeccionar” las facultades del consejo; sin embargo, lo que se pretendía era subordinarlo claramente a la Suprema Corte. Este cambio puede favorecer el resurgimiento del clientelismo dentro del Poder Judicial.

En lo relativo a la competencia de la Suprema Corte, la reforma tuvo por único propósito liberarla de una buena parte de su actual carga de trabajo, transfiriendo los 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.

### *B. La reforma judicial en los poderes judiciales de las entidades federativas*

A partir de la reforma federal de 1994, las entidades federativas de todo el país comenzaron a sufrir una serie de presiones, tanto de sus localidades mismas como del exterior, con el fin de transformar el funciona-

miento 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 se ha desarrollado en prácticamente todas las entidades de la república, aunque de manera, velocidad y profundidad muy diversas. Las transformaciones, en términos generales, comenzaron poco después de 1995 y todas ellas aún continúan desenvolviéndose. Hay estados cuyo proceso de reforma judicial se encuentra en una fase muy avanzada, mientras que otros tienen, todavía, un largo trecho que recorrer (véase cuadro 1).

Cuadro 1  
*Reformas en constituciones y leyes orgánicas*

Entidades	Últimas reformas	
	Constitución	LOPJ
Aguascalientes	19-09-99	19-09-99
Baja California	15-01-99	17-09-99
Baja California Sur	06-04-99	06-04-99
Campeche	28-09-99	04-06-99
Chiapas	17-06-99	25-03-98
Chihuahua	31-12-83	05-08-98
Coahuila	28-06-96	05-12-97
Colima	12-02-97	26-08-95
Distrito Federal	12-04-97	07-02-96
Durango	27-05-97	22-07-97
Guanajuato	24-12-96	01-04-97
Guerrero	29-01-98	08-09-92
Hidalgo	26-02-01	07-01
Jalisco	28-04-97	10-01-98
México	02-10-98	13-09-96
Michoacán	26-03-98	12-10-95

Entidades	Últimas reformas	
	Constitución	LOPJ
Morelos	28-08-98	12-04-95
Nayarit	17-10-98	26-04-95
Nuevo León	23-11-98	08-02-99
Oaxaca	20-09-99	03-02-92
Puebla	14-02-97	04-02-92
Querétaro	19-09-97	17-12-99
Quintana Roo	03-11-92	17-03-95
San Luis Potosí	29-09-99	25-12-96
Sinaloa	02-09-94	26-04-95
Sonora	16-12-96	19-11-96
Tabasco	19-03-97	08-08-98
Tamaulipas	25-10-97	10-06-95
Tlaxcala	01-01-92	04-02-98
Veracruz	02-03-00	22-09-98
Yucatán	21-12-88	12-01-96
Zacatecas	25-05-99	18-09-98

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial

FUENTE: Concha, Hugo A. y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-National Center for State Courts, 2001.

Aunque es difícil caracterizar los procesos reforma y modernización ocurridos de manera única, existe un conjunto de elementos comunes.

#### a. Recursos económicos

El primero de éstos, lógico en todo proceso de reconfiguración institucional, es el relativo a un mayor presupuesto para la institución. Un ejemplo paradigmático en este sentido fue el estado de Guanajuato que tan sólo en una década logró un aumento del 659%. Aunque no todos los estados han logrado ese notable cambio en sus finanzas, es posible afir-

mar que existe una tendencia generalizada a su incremento, como puede apreciarse en el cambio presupuestal de todos las entidades en el año 2000 (véase cuadro 2).

**Cuadro 2**  
*Presupuestos del Poder Judicial estatal*

<i>Entidades</i>	<i>Presupuesto</i>		
	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Incremento porcentual</i>
Aguascalientes	52,400,000	65,000,000	24.04%
Baja California	N/S	180,000,000	—
Baja California Sur	—	38,000,000	—
Campeche	42,797,933.97*	56,588,568***	32.22%
Chiapas	N/S	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	1,037,000,000**	1,150,000,000	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	48,700,226	70,498,806	44.00%
Jalisco	N/S	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	40.00%
Oaxaca	76,000,000	102,000,000	34.21%
Puebla	89,176,720	—	—
Querétaro	86,400,000	132,260,000	53.07%

<i>Entidades</i>	<i>Presupuesto</i>		
	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Incremento porcentual</i>
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%

\* Cifra correspondiente a 1998.

\*\* Cifra actualizada, correspondiente a 1995.

\*\*\* Cifra correspondiente a 1999.

FUENTE: Concha, Hugo A. y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-National Center for State Courts, 2001.

El aumento presupuestal es importante por varias razones: no sólo por la evidente posibilidad de aumentar su infraestructura y su equipamiento y, por ende, su capacidad de respuesta, sino también por la clara posibilidad de contar con más y, sobre todo, mejores recursos humanos. En este sentido, juzgadores mejor pagados y mejor capacitados no sólo brindan un servicio más eficiente, sino que crean condiciones favorables para la existencia de la tan deseada independencia judicial. Además, este aumento refleja un cambio de percepción respecto de los representantes en la legislaturas del Poder Judicial, lo que en sí mismo marca una importante y novedosa tendencia a reconfigurar esta relación con el fortalecimiento de los poderes judiciales.

El aumento de recursos económicos no sólo proviene del incremento de presupuesto aprobado anualmente por las legislaturas estatales. Dos fuentes novedosas han contribuido a este objetivo. La primera, conocida genéricamente como Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia,

comprende los recursos provenientes de las multas, fianzas y depósitos que se generan en los juicios, entre otros, recursos que son administrados por los propios poderes judiciales. La inversión de las cantidades ingresadas al fondo genera una suma importante de intereses. Los poderes judiciales emplean estas sumas para atender diversas necesidades. Asimismo, los fondos suelen estar reglamentados por una ley orgánica que establece los mecanismos necesarios para controlar su administración y dar transparencia a sus asignaciones.

En términos generales, los montos provenientes del fondo se destinan a aumentar o mejorar los inmuebles de los tribunales, aumentar o mejorar los equipos y a fortalecer las percepciones económicas del personal. Los fondos presentan un reto a las habilidades administrativas y gerenciales de las instituciones judiciales quienes no sólo tienen que rendir cuentas claras del manejo del mismo, sino que deben optimizar su uso. De esta manera, encontramos que todas las entidades cuentan con dicho fondo, con excepción de Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Una segunda fuente de ingresos adicionales es la que se obtiene mediante el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Éste fue creado en 1995 por el gobierno federal como una de las medidas para mejorar la procuración y administración de justicia de todo el país. No obstante, esta asistencia no es tan cuantiosa como las anteriores, ni tan segura para todas las entidades, ya que se otorga con cierto grado de discrecionalidad por el gobierno federal.<sup>11</sup> El uso que se da a los fondos provenientes de esta ayuda varía de entidad a entidad, aunque por lo regular se destinan a instalaciones, equipo y capacitación; además, es imprescindible que antes de otorgar la ayuda se discuta y autorice la finalidad y uso que tendrá el fondo.

Un cambio muy significativo respecto a las finanzas de estas instituciones está relacionado con su administración. Aunque de manera muy diversa y con distintos mecanismos y órganos, la gran mayoría de los poderes judiciales estatales ha asumido un control total de la administración de sus recursos, mientras que hasta hace pocos años casi todos los poderes judiciales dependían del manejo del Poder Ejecutivo.

<sup>11</sup> La Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Seguridad Pública es un órgano de la Secretaría de Gobernación.

### b. Tamaño y estructura

Un segundo elemento que puede encontrarse en todas las entidades federativas, derivado directamente del incremento de sus posibilidades económicas, es el aumento de tamaño y la reorganización interna. Los poderes judiciales se estructuraban regularmente en juzgados de paz o municipales (cuantía menor), juzgados de primera instancia y salas de apelación en un tribunal superior de justicia, el cual tenía como órgano supremo a un pleno integrado por los magistrados de las salas y el presidente del tribunal.

Por lo que toca a las materias de los juicios a cargo de los poderes judiciales, la jurisdicción tradicionalmente se ha dividido en dos grandes materias: justicia penal y justicia civil. Esta última incluye la materia mercantil y la familiar. Algunos estados han avanzado en la especialización por materia de sus tribunales, aunque esto está directamente relacionado con el tamaño de la población y el número de juzgados que son necesarios.

En cuanto al tamaño de los poderes judiciales, se puede afirmar que el aumento en el número de juzgados y salas de apelación no sólo corresponde a un aumento demográfico, sino tiene relación directa con la inestabilidad generada por las crisis económicas, especialmente en el área civil-mercantil (véase cuadro 3).

Cuadro 3  
*Relación entre población y número de jueces*

Entidades	Población total* (habs.)	Juzgados primera instancia	Proporción (habs. por cada juez)
Aguascalientes	943,506	18	37,740
Baja California	2,487,700	42	57,853
Baja California Sur	423,516	15	24,913
Campeche	689,656	26	20,284
Chiapas	3,920,515	45	61,258
Chihuahua	3,047,867	65	13,546
Coahuila	2,295,808	45	42,515

Entidades	Población total, primera instancia	Juzgados	Proporción (habs. por cada juez)
Colima	540,679	16	23,508
Distrito Federal	8,591,309	190	33,300
Durango	1,445,922	37	21,264
Guanajuato	4,656,761	73	20,514
Guerrero	3,075,083	56	22,778
Hidalgo	2,231,392	26	85,823
Jalisco	6,321,278	39	39,508
México	13,083,359	125	65,746
Michoacán	3,979,177	64	22,355
Morelos	1,552,878	25	41,970
Nayarit	919,739	31	29,669
Nuevo León	3,826,240	43	75,024
Oaxaca	3,432,180	68	50,473
Puebla	5,070,346	54	18,779
Querétaro	1,402,010	26	32,605
Quintana Roo	873,804	19	37,991
San Luis Potosí	2,296,363	36	27,338
Sinaloa	2,534,835	53	47,827
Sonora	2,213,370	43	18,757
Tabasco	1,889,367	47	28,200
Tamaulipas	2,747,114	49	28,321
Tlaxcala	961,912	15	11,731
Veracruz	6,901,111	52	25,372
Yucatán	1,655,707	19	14,397
Zacatecas	1,351,207	33	40,946

\* Datos del Censo de Población, INEGI, 2000.

FUENTE: Concha, Hugo A. y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-National Center for State Courts, 2001.

El Poder Judicial del Distrito Federal constituye un caso muy interesante. Se trata del tribunal más grande del mundo con un total de 69 juzgados de paz, 56 juzgados civiles y mercantiles, 66 juzgados penales, 40 juzgados familiares, 21 juzgados de arrendamiento, nueve salas de apelación civiles y mercantiles, dos salas familiares y ocho salas penales. La experiencia de este tribunal ha demostrado que una buena impartición de justicia no debe basarse sólo en una proporción incremental entre juzgadores y población, en virtud de que una vez que se alcanza cierto número un tribunal tan grande genera nuevos problemas en su funcionamiento, sino debe darse mayor atención al mejoramiento de la calidad del servicio y no sólo al aumento de éste en una situación de demanda creciente. No obstante, éste no ha sido el caso en las entidades federativas, cuyo anhelo de mejoras ha llevado a un aumento del servicio conforme sus posibilidades económicas lo permiten. Como se analiza más adelante, la calidad no ha sido un objetivo prioritario de la reforma judicial.

En algunos casos, en lugar de aumentar el número de juzgados de primera instancia, se ha optado por incrementar la cantidad de los llamados juzgados de paz, así como extender los límites de su competencia por cuantía. Estos juzgados están encargados de conocer de asuntos que se consideran de poca importancia, por ser de baja cuantía económica o asuntos penales que se persiguen por querella de parte y con penas mínimas. Las modificaciones en número y cuantía pretenden contribuir indirectamente a la eficiencia de los juzgados de primera instancia, al quitarles carga de trabajo.

En cuanto a la estructura y organización de los poderes judiciales en las entidades federativas, cabe indicar que existe una gran variedad de órganos para llevar a cabo las distintas funciones que tienen encomendadas. La estructura tradicional, basada en la presencia central del pleno en la toma de decisiones tanto jurisdiccionales como de control y administrativas, se ha visto fuertemente erosionada en la mayoría de las entidades. Como parte de la búsqueda del principio de eficiencia en la administración de justicia, las instituciones han tenido que buscar una mayor especialización de sus órganos. Si bien es muy difícil afirmar que la reforma federal de 1994 constituyó el modelo a seguir en cuanto a esta nueva estructura diferenciada y especializada, no se puede dejar de lado la influencia que tuvo como detonante de cambios en este sentido en todas las

entidades. De manera muy diversa, todas las entidades del país han reestructurado su composición orgánica.<sup>12</sup>

En muchos casos, la competencia del pleno del los tribunales superiores —cabeza de todo Poder Judicial estatal—<sup>13</sup> ha quedado fuertemente limitada a asuntos de tipo jurisdiccional, pero incluso asuntos que podrían ser catalogados como incidentales al trámite de juicios y apelaciones ordinarias. En estos casos, la función administrativa ha quedado en manos de otros órganos en dos esquemas básicos. El primero de estos marca la existencia de un Consejo de la Judicatura que tiene a su cargo las funciones administrativas más importantes de la institución, tales como nombramientos y remociones del personal (tanto jurisdiccional como administrativo). En este esquema, el Consejo de la Judicatura suele tener también amplias facultades de control en lo que se refiere al conocimiento de quejas en contra de algún servidor público y la sustanciación de los procedimientos disciplinarios correspondientes.

El segundo modelo establece la separación o especialización de las funciones administrativas y de control, aunque sigue a cargo de órganos subordinados a la presidencia del tribunal, tales como una dirección general de administración o una oficialía mayor. En estos casos, el pleno sólo interviene en el nombramiento de los funcionarios que dirigen estos órganos y en ocasiones tan sólo para confirmar las propuestas hechas por el presidente. Este segundo esquema se presenta como con una gran variación de acuerdo con el organigrama que cada Poder Judicial ha diseñado, aunque es posible afirmar que se trata del modelo predominante.

Contar con un gran aparato administrativo dependiente de la presidencia y un pleno limitado en sus funciones indica la existencia de instituciones especializadas y eficientes, aunque con un control muy rígido de la autoridad central. Hay un cambio notable en cuanto a la autoridad existente, puesto que ahora cada asunto es efectivamente tratado por oficinas especializadas y los procesos son más transparentes. Sin embargo, los poderes judiciales siguen una línea jerárquica que puede clasificarse como autoritaria. Esta situación llega a ser peligrosa cuando se combina con un

12 Una aparente excepción a esta regla es el estado de Yucatán, que aprobó su última reforma constitucional en materia judicial en 1988. Esta situación obedece a la configuración política propia del estado, el cual ha intentado ya en tres ocasiones la aprobación de una nueva ley orgánica. A pesar del fracaso de estas iniciativas, el Poder Judicial ha podido variar su composición en áreas no sujetas a regulación legislativa, materia del propio pleno.

13 El pleno del tribunal se compone de todos los magistrados que integran las salas de apelación.

mecanismo de nombramiento del presidente del Poder Judicial en manos del Ejecutivo local, ya que entonces, a pesar de la especialidad administrativa, hay una clara dependencia política de todo el órgano. No obstante, todavía existen algunos poderes judiciales en donde el pleno conserva muchas facultades. En estos casos es muy frecuente observar que las sesiones plenarias se prolongan por horas, con la consecuente distracción de los magistrados de sus labores jurisdiccionales cotidianas.

Por lo que toca a los órganos de control, éstos pueden clasificarse en tres grupos principales. El primero corresponde a los órganos de control de tipo administrativo, es decir, órganos de fiscalización que mantienen un control sobre el ejercicio presupuestario del Poder Judicial. Como mencionamos, estos controles pueden recaer en órganos administrativos de la presidencia (oficialía mayor, tesorería o contraloría), o bien en el pleno o el Consejo de la Judicatura.

El segundo tipo de órgano de control es aquel que tiene a su cargo el conocimiento de las quejas que se presentan en contra de los servidores del Poder Judicial y la sustanciación de los mecanismos disciplinarios. Estos órganos pueden ser visitadurías, la contraloría, el pleno, o el consejo. En los últimos dos casos, suele ser el secretario general acuerdos del tribunal quien se encarga de la instrucción de estos procedimientos.

Un último tipo de control es el relativo a la productividad de toda la institución. A través de éste se intenta llevar al día la información de los asuntos (expedientes) que conocen los juzgados y salas de apelación y el estado en el que se encuentran. Mediante estos mecanismos se intenta acabar con el rezago y conocer los obstáculos que se presentan en situaciones determinadas para que el propio pleno o presidente del tribunal tome las medidas necesarias. En este sentido, varios poderes judiciales cuentan con equipos de apoyo “itinerantes”, los cuales se envían a los juzgados que, por diversos motivos, afrontan sobrecargas de trabajo (falta de personal, personal nuevo, o bien asuntos complicados, etcétera). Los órganos que generalmente se hacen cargo de este tipo de controles son las oficinas de informática, estadística, o bien directamente la presidencia. Asimismo, estos controles suelen materializarse en la elaboración de informes estadísticos con periodicidad mensual y anual (véase cuadro 4).

**Cuadro 4**  
*Estructura de los poderes judiciales*

Entidades	Pleno		Consejo Judicatura	Inst. Capacit.	Contraloría	Informática y estadística	Examen de oposición
	Facs. adms.	Facs. disc.					
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Baja California Sur	Sí	Sí	—	Sí	No	Sí	No
Campeche	Sí	Sí	—	Sí	Sí	No	No
Chiapas	Sí	Sí	—	Sí	Sí	No	Sí
Chihuahua	Sí	Sí	—	Sí	Sí	Sí	Sí
Coahuila	No	Sí	Sí*	Sí	No	No	Escalafón
Colima	Sí	Sí	—	Sí	No	No	No
Distrito Federal	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Escalafón
Guerrero	Sí	Sí	—	Sí	No	No	Sí
Hidalgo	Sí	Sí	—	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Sí	Sí	—	Sí	No	No	Sí

Continuación del cuadro 4

Entidades	Pleno		Consejo Judicatura	Inst. Capacit.	Contraloría	Informática y estadística	Examen de oposición
	Facs. adms.	Facs. disc.					
Morelos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Nayarit	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Nuevo León	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	Sí	—	Sí	Sí	Sí	Sí
Puebla	Sí	Sí	—	No	No	No	No
Querétaro	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Quintana Roo	Sí	Sí	—	Sí	Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí	Sí	Sí	—	No	Sí	No	Sí
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Examen de admisión
Sonora	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	
Tabasco	Sí	Sí	—	Sí	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	—	Sí	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	Sí	Sí	—	No	Sí	No	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	—	Sí	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	Sí	—	No	No	No	Sí

\* Honorario.

FUENTE: Concha, Hugo A. y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-National Center for State Courts, 2001.

### c. Función jurisdiccional

Un tercer elemento muy relevante en los procesos de cambio y reforma judicial se refiere a la adecuación y mejoramiento de las funciones propiamente jurisdiccionales. Este elemento se traduce en múltiples acciones. Una de las más visibles es la adecuación de las leyes adjetivas (regulan este funcionamiento), es decir, las leyes conocidas en México como códigos de procedimientos civiles y penales.

Por lo que respecta a la legislación sustantiva, muchas entidades han optado por elaborar nuevas disposiciones. Los efectos de esta tendencia han sido desiguales. En algunos casos el cambio ha sido exitoso, permitiendo la modernización legislativa de la entidad y consecuentemente una mejoría en sus funciones. Sin embargo, en otros casos las reformas han sido incapaces de satisfacer las expectativas que generaron, e incluso provocado retrocesos.

Una tendencia generalizada ha considerado necesaria la reducción de los tiempos (términos) contenidos en los procedimientos. Todas las legislaciones han seguido este presupuesto, aunque muchas de ellas de manera acrítica. La reducción de los tiempos procesales es una medida que produce efectos inmediatos en la velocidad con la que los poderes judiciales resuelven su carga de trabajo, por lo que la medida tiene un gran efecto simbólico.

Ante los ojos de la ciudadanía, la sobrecarga de trabajo y la incapacidad de respuesta oportuna son factores que convierten a la institución en objeto de fuertes críticas y demandas. Por ello, el abatimiento del rezago se ha convertido en la gran bandera de cambio de la reforma judicial sin importar que éste por si sólo no es la solución integral, ni implica una completa mejoría en la administración de justicia. Por el contrario, el “mito del rezago” suele encubrir deficiencias estructurales y funcionales mucho más complejas.

En muchas ocasiones, las reducciones de los tiempos procesales afectan la efectiva protección de las garantías procesales (por ejemplo, el tiempo necesario para integrar una auténtica defensa jurídica) y, de manera preponderante, afecta la calidad de las resoluciones emitidas. A pesar de que hoy en día la mayoría de los juzgadores en México ha abatido los rezagos, la gran carga de trabajo hace virtualmente imposible que las resoluciones sean elaboradas con la precisión y el detalle requeridos.

El funcionamiento jurisdiccional también se ve afectado por factores externos. Las relaciones de los poderes judiciales con los otros poderes son particularmente importantes en este sentido. Por lo que respecta a las relaciones con el Poder Legislativo, como ya se ha mencionado, es posible decir que éstas han mejorado sustancialmente. La aprobación presupuestaria y una mejor y más clara revisión de su ejercicio han sido resultado de un cambio de perspectiva de los legisladores respecto de la importancia de la administración de justicia.

Las relaciones con el Poder Ejecutivo siguen siendo muy complejas y la variación de cambio que se presenta en el país no lo es menos. Aunque han existido múltiples cambios en lo que toca a la independencia de estos poderes, siguen existiendo muchos mecanismos que doblegan a las instituciones judiciales frente a los ejecutivos estatales.

En materia criminal, la estructura del juicio en México presupone, necesariamente, una estrechísima colaboración entre el órgano que investiga la comisión de los delitos (ministerio público) e instruye la primera parte del procedimiento y el juzgador. En algunas entidades, los procuradores de justicia (cabeza jerárquica del ministerio público, órgano encargado de la procuración de justicia) han adquirido cierta autonomía producto de una depuración del proceso de su nombramiento. De esta manera, los procuradores son propuestos por el gobernador y ratificados por el Poder Legislativo. La autonomía del procurador fortalece indirectamente la independencia del Poder Judicial, en tanto que garantiza que el proceso penal se desarrolle con independencia de presiones políticas, aunque este proceso es todavía incipiente.

La capacitación y formación profesional de los integrantes de los órganos de procuración de justicia es un tema pendiente que incide directamente en la calidad de los juicios penales en México. El juez penal recibe los expedientes integrados por estas personas, y el ulterior desarrollo del proceso depende directamente de la calidad de estos expedientes.

Otra área clave de cooperación con los ejecutivos estatales es lo correspondiente a la ejecución de sentencias civiles. Como sucede en muchos Estados contemporáneos, los poderes judiciales carecen de órganos de coacción, por lo que requieren del auxilio de la fuerza pública que está a disposición de los ejecutivos. En México, esta cooperación ha generado problemas cuando la ejecución de sentencias atañe a grupos u organizaciones con intereses políticos. Todavía en este campo la justicia no es respetada por muchos sectores de la sociedad y del Estado, como una activi-

dad imparcial y neutra que debe estar por encima de los intereses de los actores políticos.

#### *d. Selección y nombramiento*

Los poderes judiciales de las entidades han iniciado importantes proyectos destinados a mejorar la calidad de sus recursos humanos, hecho que se percibe en los procesos de selección —concursos de oposición—, así como en los ambiciosos programas de educación continua y capacitación. Sin embargo, también hay cambios sustantivos en la independencia de los nombramientos superiores (magistrados y, hasta cierto punto, el presidente).

Por lo que toca al nombramiento del titular del Poder Judicial, el presidente del Tribunal Superior de Justicia suele ser designado por los que formalmente son sus pares: los magistrados del tribunal. No obstante, en algunos casos el presidente es designado informalmente por el gobernador; cuando el candidato del gobernador para ocupar la presidencia del tribunal no es magistrado, se suele iniciar el proceso correspondiente para su designación y al término del mismo el candidato es votado por sus pares y asume el cargo de presidente.

Este hecho resulta lógico si se le mira en el contexto de una estructura autoritaria como la que ha experimentado el país, ya que el presidente del tribunal dedica gran parte de su tiempo a asuntos de tipo político, protocolario y administrativo (como titular del pleno o del consejo). Su nombramiento *de facto* por el poder político es relevante para entender la falta de consolidación de la independencia judicial en algunos estados.

Los magistrados que forman salas, unitarias o colegiadas, de apelación son nombrados generalmente por un proceso que involucra tanto a los poderes ejecutivos como a las legislaturas. Comúnmente, estos magistrados son propuestos (individualmente o en ternas) por el Ejecutivo y ratificados por las legislaturas. Hasta antes de los cambios introducidos en la mayoría de las entidades federativas, estos nombramientos solían hacerse directamente por el Ejecutivo, como si se tratase de posiciones del aparato administrativo o recompensas de tipo político.

Por lo que respecta a los jueces y funcionarios menores, los procesos de selección y los concursos de oposición son cada vez más comunes. Los poderes judiciales optan en estos casos por dos vías: el concurso cerrado, al que únicamente puede acceder el propio personal perteneciente

al Poder Judicial como una manera de fortalecer la carrera judicial y el ascenso en la institución. Por otra parte, el concurso abierto es una convocatoria a toda la sociedad para ingresar al Poder Judicial.

En varias entidades existe un combinación de ambos procedimientos, uno para generar la incorporación de nuevos cuadros en las plazas más bajas del escalafón judicial, y otro para consolidar la propia carrera. Los mecanismos internos para llevar a cabo las convocatorias, así como el diseño y aplicación de los exámenes, son diversos. Mientras que en algunas entidades se puede apreciar una gran sofisticación en estos procesos, en otros son todavía muy incipientes.

Generalmente, los exámenes o concursos de oposición se componen de tres fases; la primera consiste en un examen general de conocimientos jurídicos, la segunda en un examen de conocimientos prácticos dividido, regularmente, en dos partes: un examen escrito sobre un caso y un defensa oral frente a los magistrados o los miembros más preparados del propio Poder Judicial. La tercera fase, la menos visible para un observador externo, se basa en el estudio del expediente personal del aspirante. Desafortunadamente, es aquí donde todavía tienen prioridad los elementos ajenos a la preparación y capacidad intelectual y profesional de los aspirantes para la toma de decisión.

Aun cuando el clientelismo es una práctica lógica en una institución que ha permanecido relativamente cerrada, si lo que se pretende es lograr eficiencia en el manejo, la institución está obligada a desterrar tal costumbre. Hoy en día, los poderes judiciales han avanzado mucho en el perfeccionamiento del servicio que ofrecen, pero difícilmente se han consolidado como instituciones abiertas donde los intereses personales y las influencias no tienen importancia. En muchos de estos órganos todavía es posible encontrar familias enteras que se desempeñan en distintas posiciones y juzgados de un Poder Judicial.

#### e. Capacitación

La creación de institutos de capacitación en los poderes judiciales es una práctica cada vez más común. En muchos casos, estos institutos son resultado de proyectos muy ambiciosos de capacitación, aunque esta realidad difícilmente se comprueba en todo el país. Quizá la regla es la existencia de institutos o centros de capacitación (la denominación varía mucho) pero con la mínima capacidad operativa. Es simbólico que incluso

en el Estado de México se haya instaurado el requisito de que todo el personal judicial debe cursar un programa de especialización judicial, así como la maestría en derecho judicial.

La gran mayoría de los estados no ha podido realizar este objetivo de manera total y sistemática, ya que no existen suficientes programas o centros académicos preparados para brindar este servicio tan especializado, y los poderes judiciales tampoco cuentan con la estructura ni el personal necesario para impartirlos.

#### *f. Información y tecnología*

Un campo que presenta pocos avances es el relativo a la producción de información en los poderes judiciales y el empleo de la misma. Los mecanismos para obtener información del trabajo que realiza cada unidad jurisdiccional van desde sofisticados sistemas tecnológicos que mantienen un seguimiento de los asuntos de toda la entidad día con día (los menos), al uso parcial y muy superficial de información estadística (los más).

La situación que resulta más preocupante —aunque al mismo tiempo es muy reveladora— es que la gran mayoría de juzgadores no conciben la información estadística que producen como una herramienta que puede facilitar su propio desenvolvimiento, sino la consideran una carga burocrática destinada a ser glosada por el presidente en sus informes anuales.

Sin duda, un buen sistema de información va aparejado con la incorporación de avances tecnológicos, lo que supone una elevada inversión. Ante un gran conjunto de necesidades de todo tipo, los poderes judiciales han dejado este rubro en un lugar secundario y, a veces, marginal. Sin embargo, contar con los recursos y la tecnología tampoco significa una solución definitiva al problema. Se han detectado casos en que una vez instalados los formatos y los equipos, la información que las distintas unidades jurisdiccionales van reuniendo no concuerda con la realidad, es decir, se trata de información alterada o inventada. Algunos estados como Aguascalientes, Chihuahua, Tabasco y Sinaloa son auténticas excepciones por lo que se refiere al uso de sistemas de información complejos que, además, van de la mano con el buen aprovechamiento de la información.

#### *g. Mecanismos alternativos de solución de controversias*

A pesar de que los mecanismos alternativos de solución de controversias constituyen un tema de moda, ante el peso y la formalidad, a veces

excesiva, de las instituciones jurisdiccionales, se trata de una denominación muy amplia de mecanismos que coadyuvan, pero que no pueden ni deben sustituir a las instancias judiciales. No puede existir un auténtico Estado de derecho sin la función jurisdiccional.

Los mecanismos alternativos que prevalecen en de los procesos judiciales son aquellos agrupados en el concepto de conciliación. Desde esta perspectiva, existen dos partes en conflicto y una tercera, reconocida por las otras, que intentará buscar una solución que convenga a ambas. En el proceso judicial la intervención del tercero es responsabilidad ya del juez o de algún funcionario especializado que buscará la amigable composición para reducir los costos y el tiempo, aunque sin que ello signifique descartar las otras etapas del proceso que ya ha iniciado formalmente.

Es cierto que la etapa de conciliación en el proceso es antigua. Lo que sucedió es una revaloración de su eficacia, donde un aspecto importante es que las instituciones judiciales han vuelto a reflexionar y a utilizar esta herramienta como una vía para incrementar la eficiencia de su función (mejores resultados al menor costo), pero no se ha considerado como un mecanismo para mejorar el acceso a la justicia. Esto revela las prioridades y la naturaleza de las presiones que la institución ha sufrido para transformarse, así como parte fundamental de la agenda pendiente.

La conciliación existe como una etapa procesal en asuntos especializados, por ejemplo la materia indígena en años recientes. Algunos estados como Quintana Roo, Campeche, Oaxaca y Chiapas han empleado este mecanismo como una forma de respetar las costumbres y tradiciones de sus comunidades indígenas para administrar justicia, sin que esto excluya la posibilidad de iniciar todo un proceso judicial ordinario. En Quintana Roo, por ejemplo, la experiencia dio tan buenos resultados que se amplió la mediación y la conciliación como una posibilidad para todo actor social, previa al planteamiento del conflicto en el juzgado. Para esto, el propio Tribunal Superior de Justicia creó un centro de asistencia jurídica, como un órgano más que brinda este tipo de servicios.

Otra área común donde se utiliza este mecanismo es la materia familiar. Los códigos procesales suelen incorporar instancias adicionales a la etapa ordinaria de conciliación con el fin de generar condiciones para resolver las controversias. El juez suele jugar un papel destacado, toda vez que le corresponde exhortar a las partes a avenirse antes de continuar con un conflicto que posiblemente acabe con la unidad familiar o con lazos matrimoniales. Sin embargo, ante la gran carga de trabajo estas etapas

son relegadas a funcionarios menores, los cuales no cuentan por lo regular con la preparación adecuada ni la directriz debida para hacerla efectiva. En términos generales, la etapa se concibe como un trámite más del procedimiento que, entre más rápido concluya, será mejor para llegar al verdadero resultado.

A estos problemas hay que agregar que muchos funcionarios judiciales consideran que los abogados postulantes suelen constituirse como auténticos obstáculos para el éxito de este tipo de arreglo, ya que consideran que esto podría afectar su desempeño y sus honorarios.

#### *h. Cooperación entre los poderes judiciales*

La autonomía de los estados miembros de la federación se ha distorsionado como consecuencia del gran centralismo político. Los estados, al verse indefensos frente al poder del gobierno federal, se han mostrado muy recelosos y hasta competitivos respecto de sus contrapartes, en función de la atención y recursos que el centro asignaba discrecionalmente, lo cual ha provocado que no tengan incentivos para la cooperación. Por el contrario, existen fuertes incentivos para el aislamiento y una mal entendida autonomía.

Una manifestación de esta autonomía es la falta de uniformidad legislativa. Ante la propuesta de contar con ciertos marcos regulatorios comunes, la mayoría de los integrantes de los poderes judiciales percibió en este hecho una posible intromisión en los asuntos que “sólo a ellos corresponde”. Si bien es cierto que un marco regulatorio debe de tomar en consideración un gran cantidad de variables sociales —entre éstas, las características culturales de cada comunidad—, es innegable que existen fórmulas que han probado su eficiencia en cuanto a la regulación de mecanismos y procedimientos para administrar justicia que en nada afectan las características culturales de una comunidad.

Las entidades federativas, al menos en lo que respecta a la administración de justicia, comparten experiencias, problemas y necesidades similares. Es muy importante destacar que no existe en el país un órgano que ofrezca asesoría o ayuda a estos poderes en la gran cantidad de asuntos técnicos que requieren, tales como la capacitación y formación de recursos humanos, la asesoría técnica para evaluar y mejorar sus procedimientos, asesoría para mejorar y simplificar sus marcos regulatorios, en el aspecto tecnológico e informático, en el intercambio de información

legislativa, jurisprudencial y documental, asesoría administrativa en sus múltiples aspectos (incluso en el diseño de instalaciones aptas para la función) y, en general, en la creación de un foro permanente de comunicación e intercambio de experiencias y propuestas.

En años recientes, se creó un órgano conocido como Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, el cual intenta llenar este espacio mediante la organización de diversas reuniones especializadas y generales en las que se invita a participar a todos los integrantes de estas instituciones. Sin embargo, este órgano se conduce de acuerdo con criterios eminentemente políticos: su dirección es ocupada anualmente por un presidente electo por todos los demás, el cual en ese momento intenta elaborar una agenda de trabajo. En tanto que no existe un órgano independiente de estos vaivenes políticos, es difícil pensar que se puede contar con los elementos necesarios para dar este tipo de servicio, situación que se agudiza si se piensa que sus recursos provienen de las aportaciones que graciosamente hagan los propios poderes judiciales.

### *i. La cultura jurídica en México y los poderes judiciales*

Posiblemente el área en la que los poderes judiciales de las entidades federativas podrían aportar más es la consolidación y difusión de una auténtica cultura jurídica en el país, uno de los sectores más abandonados.

Durante largo tiempo, el sistema jurídico en México gozó de una estabilidad muy aparente. El predominio de los factores políticos en la toma de decisiones hizo de todo el sistema jurídico un gran cortina formal que legitimaba el poder político. Sin embargo, la sociedad no estuvo, por muchos años, al margen de esta gran simulación. Un sistema político de rasgos corporativista e incluyente logró que incluso los actores sociales interactuaran en este marco legalista, mas no normativo. Los grandes cambios que se requieren para crear un sistema jurídico dinámico y eficiente, que busque guiar el cambio social en su conjunto, simplemente nunca se realizaron. No es gratuito que desde hace varios años en México —como en muchos países latinoamericanos— se hable de crisis de las instituciones, cuando éstas han dejado de cumplir el papel para el que fueron concebidas, mientras que los nuevos procesos informales cumplen con las funciones que la sociedad demanda aún al margen de la ley.

Para lograr una auténtica revaloración del sistema jurídico es necesario reflexionar acerca de las bases mismas de enseñanza y práctica del derecho, es decir, sobre la manera como la sociedad percibe, interioriza y se interrelaciona de acuerdo con normas en las que cree, confía e, incluso, puede participar.

Las instituciones judiciales desempeñan un papel muy trascendente en la consolidación de esta transformación. No sólo deben ser redimensionadas en su funcionamiento, al convertirse en auténticos canales de cambio social y, a través de esto, en mecanismos activos que actualicen constantemente el sentido de las normas jurídicas, sino también, para lograr ese objetivo, deben acercarse a los ideales de eficiencia, independencia y acceso, así como participar activamente en la difusión de esta nueva forma de percibir el derecho.

Ahora bien, las instituciones judiciales, en virtud del limitado papel que por varios años desempeñaron, hasta hace poco tiempo comenzaron a interactuar con los medios de comunicación y, a través de ellos, con la sociedad. Se trata de un espacio fundamental en la difusión de las normas jurídicas y de su utilidad en la sociedad, la cual, en términos generales, ha permanecido ajena e ignorante respecto de las posibilidades que un sistema jurídico le ofrece. La sociedad mexicana debe conocer la trascendencia de estas instituciones como mecanismos de protección de sus derechos.

Ante este cambio también es necesario revalorar otras piezas dentro del juego litigioso. Es urgente la transformación de la profesión en México, en pos de una mejoría en el servicio que ofrece, y para ello no hace falta sólo un cambio en los métodos y contenidos de la enseñanza del derecho en México, sino también de la consolidación de mecanismos de control y supervisión profesional hasta ahora inexistentes. Esto último provocará el surgimiento de un espíritu de gremio, el cual por sí mismo traerá importantes beneficios y una mayor calidad.

Para contar con mejores instituciones judiciales se requiere tener mejores abogados; esto implica, en pocas palabras, un cambio en lo que se refiere a la estructura judicial misma, además de las escuelas de derecho, las barras y colegios de abogados, los medios de comunicación y la difusión del derecho en general.

#### IV. CONCLUSIONES. LA ECONOMÍA DE MERCADO Y LOS PODERES JUDICIALES: LA AGENDA PENDIENTE

Una vez examinados las principales características de las instituciones encargadas de administrar justicia en las entidades, es necesario hacer una reflexión del lugar donde se encuentran, en referencia con el modelo ideal de justicia del Estado contemporáneo, es decir, a la luz de los principios de eficiencia, independencia y accesibilidad.

Aunque éste no es el sitio para abundar en las distintas razones por las cuales una economía de mercado y un sistema democrático plural exigen de un aparato de justicia eficiente, independiente y al alcance de toda la población, es claro que si efectivamente los cambios del Poder Judicial corresponden a las presiones sociales y económicas derivadas de los procesos de ajuste estructural —resultado a su vez de la liberalización económica y de la transformación política del país—, entonces es previsible que todavía habrá mucho que decir sobre el papel de la justicia en la transformación mexicana. Una sociedad plural y participativa requiere un sistema legal eficaz que haga realidad la protección de sus derechos y ello será alcanzable sólo si existen las instituciones encargadas de materializar estos objetivos.

La eficiencia de la justicia busca llevar a cabo la función jurisdiccional con los mejores resultados pero también al menor costo posible. Por lo tanto, se integra con 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 instrumenta acaba favoreciendo uno de los dos, pero casi nunca ambos. O se mejoran los resultados o se reducen los costos.<sup>14</sup>

Es posible decir que este principio, o conjunto de objetivos, es quizás el que ha guiado preponderantemente la reforma judicial en México, al menos en lo que puede apreciarse 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 transformarla en su composición y funcionamiento con el fin de que pueda cumplir con su papel de manera cabal. Esto es lo que ha sucedido con la justicia en México;

14 Véase Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia...*, cit., nota 8.

ante el panorama desolador que dejaron los años de crisis económicas, 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 en que ellos terminarían.

Cuando el país entró en una dinámica general de transformación de sus estructuras estatales (programas de modernización económica y política en los sexenio 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 comenzó con una amplia iniciativa de reforma judicial.

Entre los aspectos nacionales que incumben a la justicia local, destacan principalmente las relaciones con el Poder Judicial federal. Los tribunales federales actúan como superiores jerárquicos *de facto* de los poderes judiciales de los estados. Esto no sólo genera una especie de tercera instancia federal, también provoca una clara descompensación profesional entre lo que significa pertenecer a una institución o a otra. La solución de este problema muy probablemente tendrá que considerar la posibilidad de otorgar a las entidades una mayor autonomía y definitividad en sus resoluciones, circunstancia que también presentará avances para el fortalecimiento de un Estado auténticamente federal y descentralizado.

Por otra parte, la jurisdicción concurrente, especialmente en materia mercantil (comercial), genera una gran descompensación en las cargas de trabajo y un gran resentimiento por parte de los poderes judiciales locales.

En cuanto a la justicia en las entidades en lo particular, hemos visto que la eficiencia se ha buscado de múltiples formas. No sólo con mecanismos que mejoran la administración de recursos económicos y humanos, sino también con claras medidas de recomposición institucional buscando un mejor tamaño, estructura y organización. Aquí sería necesario contar con estudios de organización que determinaran cuáles son los criterios más adecuados para administrar dichos recursos.

El aumento de recursos económicos, materiales y humanos también va encaminado a solventar el problema de la capacidad de respuesta de las instituciones judiciales. La clave radica en hacer que estos mecanismos no operen de manera coyuntural, sino se perfeccionen constantemente. Los equipos de cómputo son el mejor ejemplo de lo anterior. No basta con una compra masiva de computadoras, sino invertir en el desarrollo de programas de software *ad-hoc*, en cursos de capacitación, en el

mantenimiento del equipo e, incluso, en su paulatina sustitución por equipos nuevos.

Los mecanismos de control en sus tres áreas —fiscalización, disciplina y productividad— claramente fueron establecidos atendiendo al principio de eficiencia. Por lo que toca al control de los recursos económicos hay poco que agregar, pues la idea claramente es reducir los costos de las funciones que implica la administración de justicia, aunque el manejo confiable de los recursos propios significa cierta independencia de gestión. Sin embargo, aún queda pendiente la creación de mecanismos que aseguren que el presupuesto se administrará de forma adecuada y con transparencia, además de la creación de medios de control del ejercicio. Los retos rebasan la esfera administrativa. El diseño de mecanismos de control del gasto presenta importantes disyuntivas.

Por lo que respecta a los controles disciplinarios y quejas en contra de servidores judiciales, subyace en este tipo de control un intento por cuidar la eficiencia de los actores jurisdiccionales, así como también por introducir mecanismos de responsabilidad pública y transparencia que permitan una sólida independencia y autonomía judicial. En algunas entidades se están haciendo importantes esfuerzos para combatir la corrupción y para involucrar más al personal en su función, aunque en la mayor parte de los casos se trata de procesos incipientes.

El control de la productividad es un mecanismo que privilegia el tiempo para resolver un expediente determinado, más que la calidad de la resolución. Éste es un punto muy importante pues hace notoria la imposibilidad de modificar algún aspecto de la administración de justicia sin que se afecte otro diferente.

Claramente, contar con un Poder Judicial más eficiente sólo es posible si se articula una reforma judicial integral que contemple todos los aspectos que se involucran en tan compleja tarea.

La calidad del servicio es una tarea que evidentemente queda pendiente en la agenda de cambio. Habrá que definir cómo se cuida dicha calidad y los costos que implica para la institución no considerarla una prioridad. Si bien es cierto que la velocidad y el tiempo de respuesta son fundamentales, como ya se ha intentado cuidar, no menos cierto es que la justicia debe tener un confección cuidadosa que asegure la calidad de la resolución, misma que, en la medida de los posible, sea predecible.

El último aspecto que queda al descubierto en cuanto a la eficiencia es la necesidad de una mayor especialización en las distintas materias,

que sólo será posible conforme se avance en la preparación y capacitación de los jueces.

La ética de trabajo de las partes integrantes del Poder Judicial es un aspecto fundamental. Se requieren mejores jueces, si es que la justicia va a cambiar. El burocratismo debe terminar y ser sustituido por una clara ética judicial. Esto permitirá contar con mejores prácticas y mejores garantías.

Por otra parte, una de las razones que subyacen en el 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 contra cualquier tipo de arbitrariedad o abuso, sino, sobre todo, para permitir que este órgano “imparcial” sea quien está autorizado para determinar el sentido de la norma jurídica.

Si hasta ahora la eficiencia ha sido el principio predominante en los procesos de modernización judicial, no se puede decir que la independencia se ha quedado rezagada. De hecho, ambos principios se encuentran interrelacionados: un Poder Judicial independiente requiere ser un poder más eficiente y viceversa.

Los esfuerzos por construir una independencia judicial han tenido diversas características y resultados. Por una parte, es fácilmente identificable una tendencia nacional en el sentido de reformar las constituciones y demás leyes estatales con el objeto de dotar de mayor autonomía a los poderes judiciales. Sin embargo, como se comentó, los efectos han sido desiguales.

Otro aspecto también bastante extendido consiste en el aumento del presupuesto de las instituciones judiciales, aunque todavía queda mucho por hacer. Un punto particularmente relevante es la necesidad de generar mecanismos que permitan hacer más transparente el proceso de aprobación de los presupuestos.

Los procesos de designación de los magistrados de los tribunales superiores de justicia también han sufrido ajustes. Los objetivos han sido diversos. Por un lado, se ha pretendido limitar la influencia del gobernador en el proceso. También se ha intentado dotar de un contenido programático el proceso de nombramiento, con el fin de fortalecer la carrera judicial, mediante la exigencia de tomar en consideración individuos con experiencia en el Poder Judicial.

Una cuestión crucial a este respecto es la independencia de los jueces. A pesar de que los órganos jurisdiccionales han logrado resultados impor-

tantes al consolidar su autonomía frente a los otros poderes públicos, en el seno de estas instituciones aún existe una rígida jerarquía que frecuentemente choca con la independencia 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, es claro que un buen desempeño judicial está íntimamente relacionado con cargas de trabajo razonables y con condiciones de trabajo adecuadas, 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 que son susceptibles de perfeccionarse.

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.

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 involucra una transformación más profunda en la sociedad. Éste está conformado por todos los 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: 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, especialmente, 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, en virtud de su distanciamiento o ignorancia sobre los

procesos judiciales, optan por resolver sus conflictos mediante otras vías que no siempre son adecuadas o imparciales.

Respecto al ámbito local se puede decir que existen tres grandes temas relacionados con el acceso a la justicia. Por una parte, el problema de las defensorías de oficio; en segundo término, los juzgados de paz o de menor cuantía y, por último, los ya mencionados sistemas alternativos de resolución de controversias.

Las defensorías de oficio en el país no han escapado del problema generalizado que implica la poca preparación y la capacitación deficiente de sus integrantes. Si a esta situación se agrega que los salarios son sumamente reducidos, una vez más estamos frente a una actividad que no cuenta con incentivos para mejorar. A pesar de que la Constitución mexicana garantiza el derecho a ser defendido en materia penal, este enunciado se ve reducido a un mero deseo, ya que de hecho en ocasiones el defensor tiene una sobrecarga de trabajo, sin contar con las condiciones necesarias para su desempeño, además de 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, aunque en estos casos tampoco se cuenta con una experiencia exitosa por encarar los mismos problemas. Hay que 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, 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.

Los juzgados de paz o de menor cuantía tradicionalmente han sido ubicados en el fondo 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 profesional de abogados y son solamente “legos”. Esta situación de marginación de las entidades más cercanas a la población es muy sintomática de toda la situación en la que se encontraba la justicia local. Los poderes judiciales tenían poco interés en atender a estos juzgados y han apostado por mantenerlos con muy poca relevancia para la institución. Algunos casos extremos son aquellos en los 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 aligerar las cargas de 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, aunque no necesariamente de menor demanda social.

Por último, en lo referente a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, éstos no pueden ni deben concebirse como sustitutos de las instituciones jurisdiccionales. Si éstos van a servir a la justicia formal es necesario ampliar el reconocimiento que se debe dar a sus resoluciones, es decir, ampliar los procesos de homologación de los laudos.

Sólo será posible contar con medios alternativos de resolución de controversias en la medida que éstos efectivamente solucionen conflictos, y no sólo representen 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 reconocido su importancia e incorporado a las etapas procesales, en otros se les 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.

El acceso a la justicia finalmente va de la mano con conocimiento y la difusión que existe del sistema jurídico y de sus instituciones. Este aspecto también constituye un tema pendiente en las tareas comunes de los poderes judiciales en el nivel local.