

PRÓLOGO

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

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

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

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

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

³ Garapón, A., *Juez y democracia*, Barcelona, Flor del Viento, 1997.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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