

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

## I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

## A. EL PODER JUDICIAL

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## INTRODUCCIÓN

5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1. *El control federal*

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

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

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

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

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

## INTRODUCCIÓN

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

FIGURA I.1. NÚMERO DE AMPAROS EN 1999

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

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



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

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

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

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

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

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

---

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

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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