

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

## II. METODOLOGÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## A. DISEÑO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### B. MARCO TEÓRICO

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

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

#### 1. *Organización y estructura*

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



## 2. *Funcionamiento jurisdiccional*

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

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

## 3. *Administración y operatividad*

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

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

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

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

## 4. *Dinámicas subjetivas*

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

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

### C. EL TRABAJO EMPÍRICO

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

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

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

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

## 1. Instrumentos

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

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

### a. Análisis legislativo crítico

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

---

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

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

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

### b. *Lista de observaciones*

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

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

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

### c. *Cuestionarios*

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

---

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

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

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

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

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

#### d. Entrevistas

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

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

#### e. Información estadística y documental

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

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

## f. *Evaluaciones*

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

## 2. *Trabajo de campo*

### a. *Planeación de las visitas*

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

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

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

### b. *El equipo de campo*

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

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

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

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

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

### *c. Problemas*

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

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

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

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

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

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

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

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

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