

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

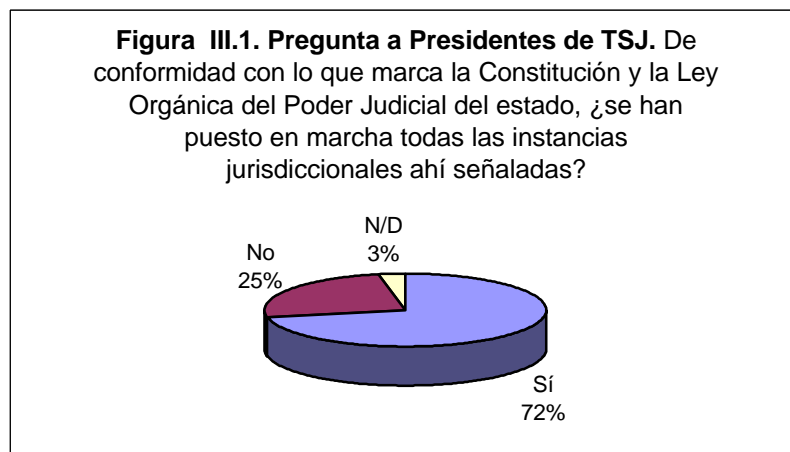
la ley. Como consecuencia, la administración de justicia, lejos de ser un mecanismo cuya función primordial sea la actualización del sistema en su conjunto, con la cambiante realidad, a través de una interpretación oportuna de cada problema que se presenta, queda convertida en una instancia meramente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

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

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

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

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



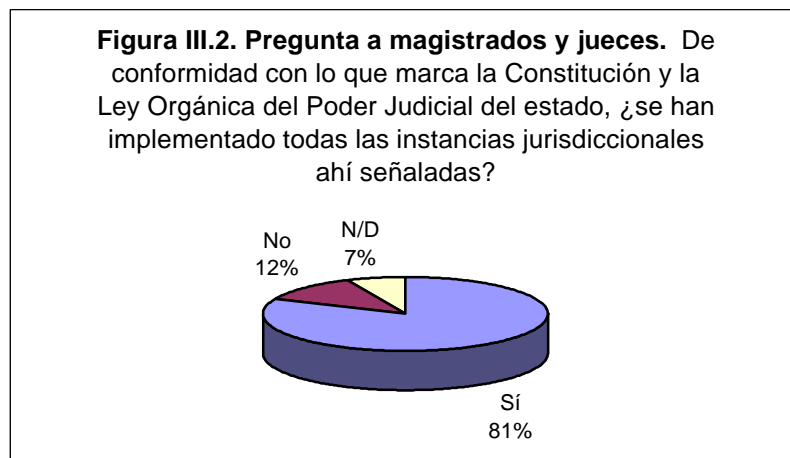
Los resultados son interesantes: el 72% de los titulares de los Poderes Judiciales de los estados consideraron que sí había correspondencia entre texto legal y realidad; el 25% consideró que no existía tal correspondencia, y tan sólo de una entidad no se obtuvo la información.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### 1. *Ubicación geográfica*

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

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

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

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

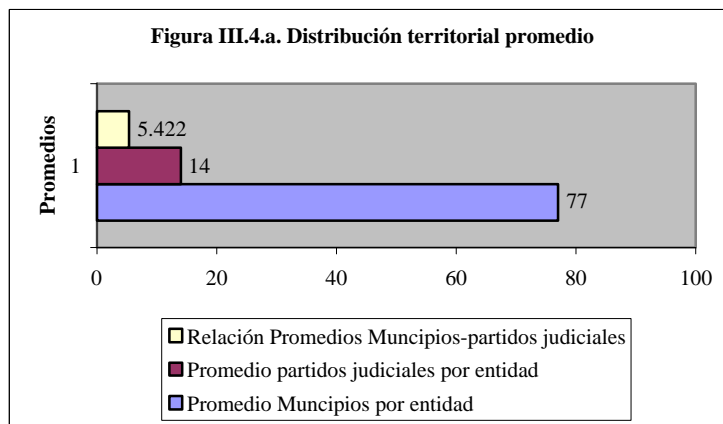
La figura III.3. contiene la información relativa al número de partidos o distritos judiciales y salas regionales en cada entidad, así como información complementaria sobre el tamaño de los Poderes Judiciales y sobre el tamaño de la población y organización territorial que guardan los estados.

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

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



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



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

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

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

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



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

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

## 2. Capacidad instalada

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*\* Datos del INEGI, 2000.

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

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

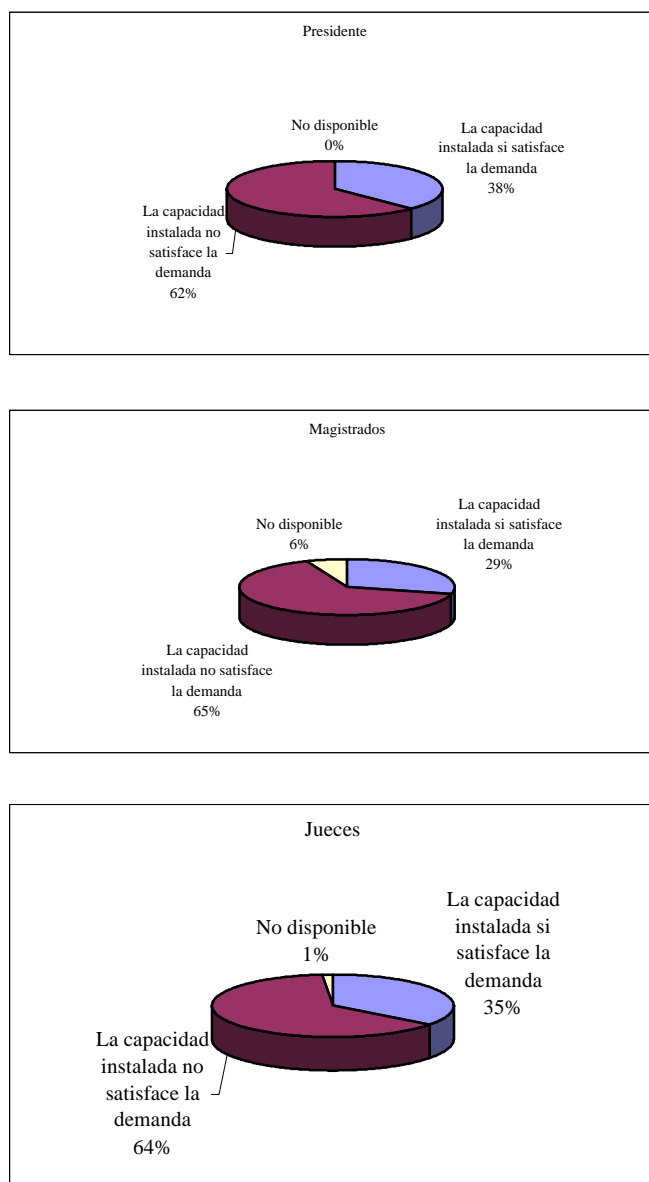
Los resultados en ambos casos nos muestran que el número de juzgadores es muy reducido. No obstante, existen argumentos para justificar la diferencia entre los dos niveles de juzgadores. En todo caso, está claro que las proporciones que guardan los juzgadores con la población son muy amplias, por lo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

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

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

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

FIGURA III.7. PERCEPCIÓN SOBRE CAPACIDAD INSTALADA



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

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

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

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

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

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

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

---

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

### 3. *Diseño institucional*

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

FIGURA III.8. ÓRGANO ENCARGADO DE MODIFICAR JURISDICCIONES

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

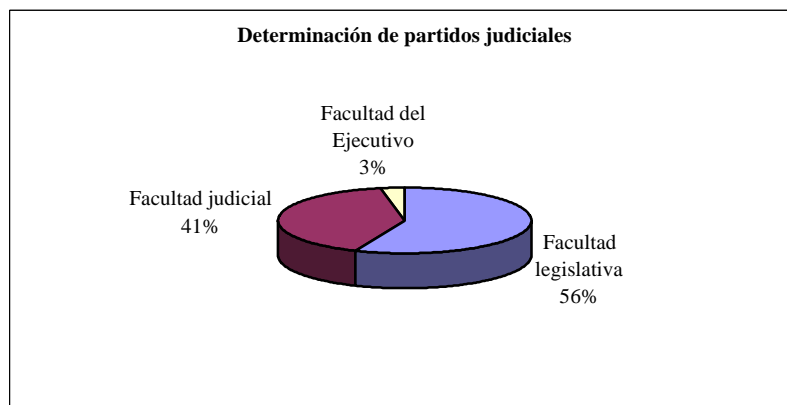
FIGURA III.9. DETERMINACIÓN O MODIFICACIÓN TERRITORIAL

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

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

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

FIGURA III.10. DETERMINACIÓN DE PARTIDOS O DISTRITOS JUDICIALES



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

*c. Asignación y modificación de competencias*

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

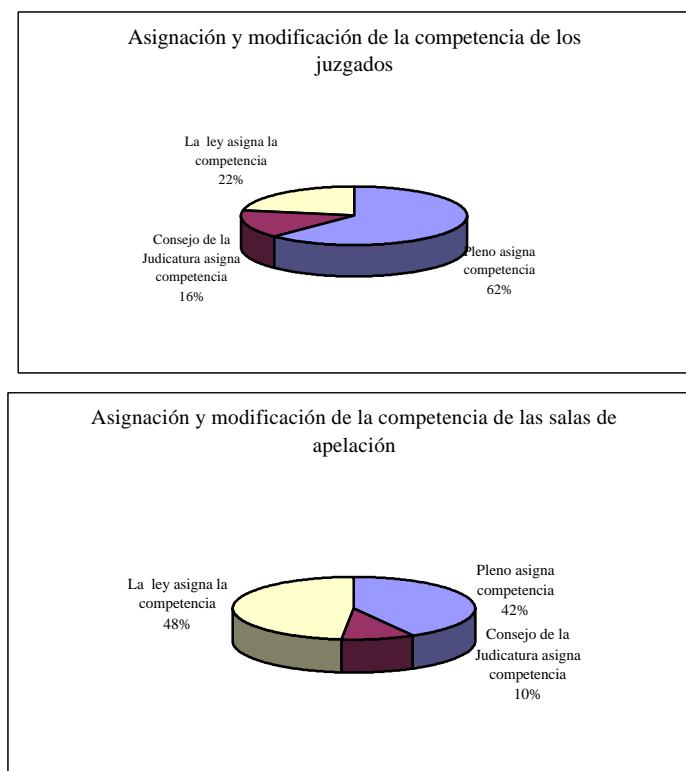
analiza con detalle la composición y funcionamiento de las salas, lo que incluye la competencia específica de las salas de cada entidad (sección III.C.1.), así como en otra, relativa a los juzgados (sección III.C.4.). Sin embargo, en este apartado analizamos el origen de esta facultad, es decir, dónde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

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

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

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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

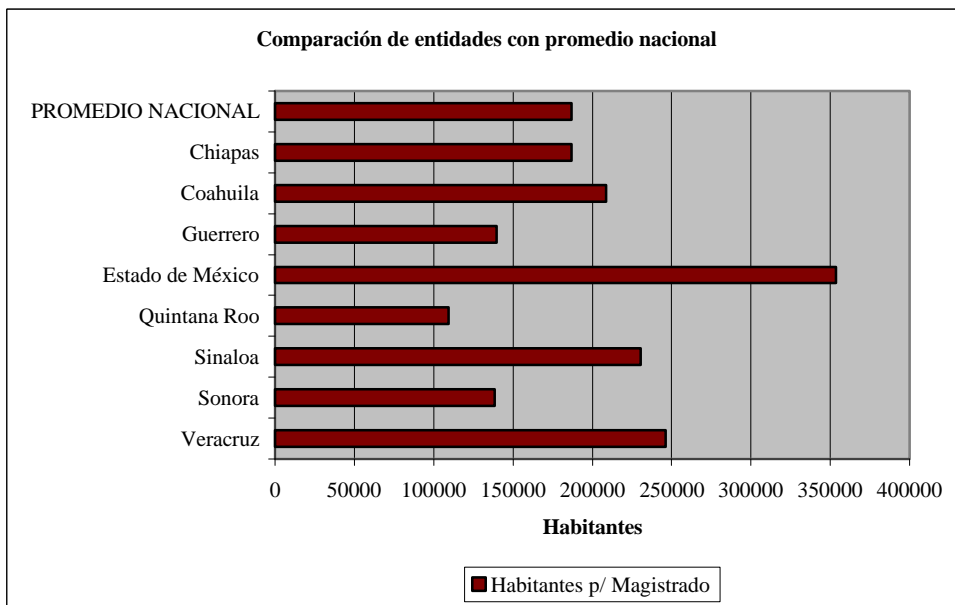
<sup>12</sup> En Quintana Roo, existe una sala regional denominada Tribunal Unitario, localizado en Cancún.

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

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

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

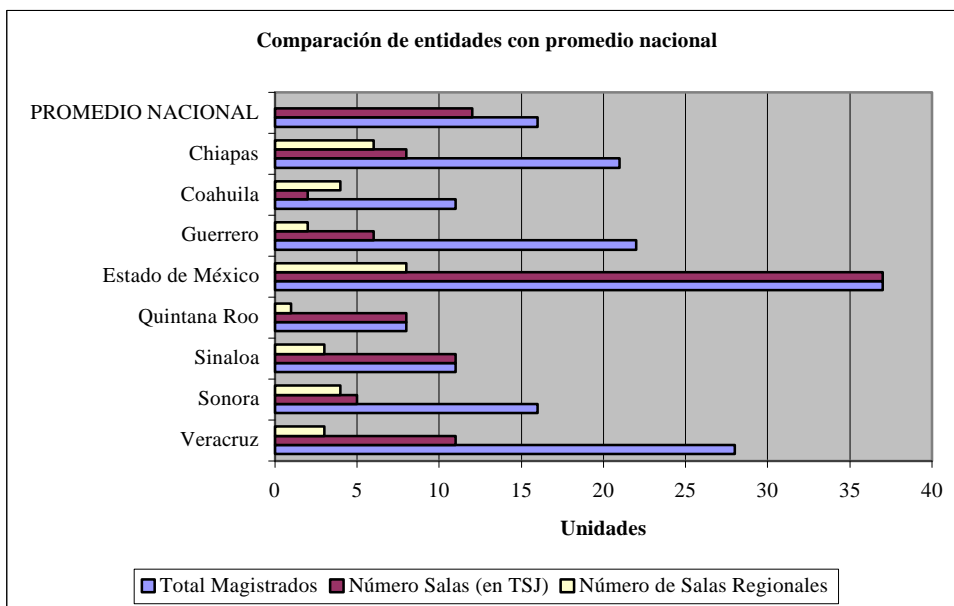
FIGURA III.12. COMPARACIÓN DE ENTIDADES  
CON SALAS REGIONALES Y RELACIÓN MEDIA  
NACIONAL DE HABITANTES POR MAGISTRADO



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

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

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



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

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

*e. Jurisdicción olvidada: los juzgados de paz*

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



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

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

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

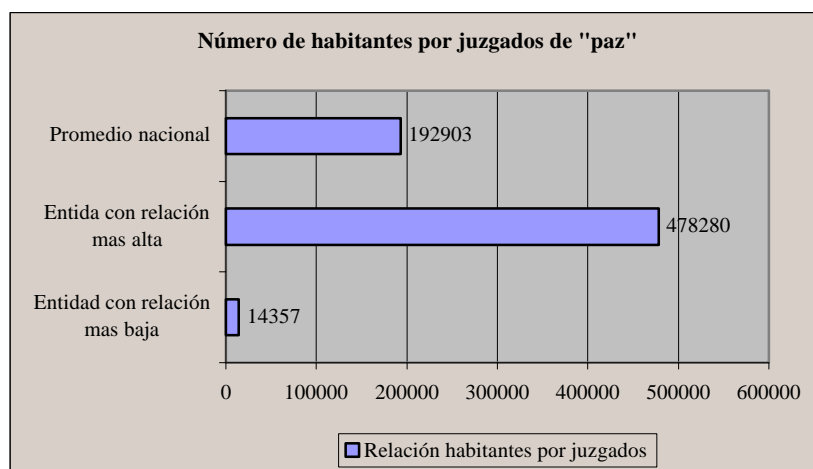
FIGURA III.14. NÚMERO Y TIPO DE JUZGADOS DE MENOR CUANTÍA

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

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

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

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

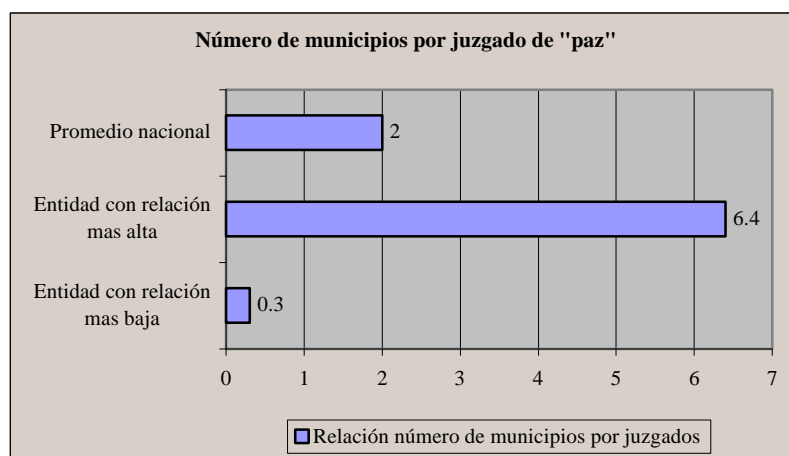


La figura III.15. nos muestra cómo existe una gran discrepancia entre el número de habitantes que existen por cada juzgado de baja cuantía. El promedio nacional muestra que hay ciento noventa y dos mil novecientos tres habitantes por cada uno de estos juzgados, sin considerar la naturaleza que éstos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

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

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

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



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

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

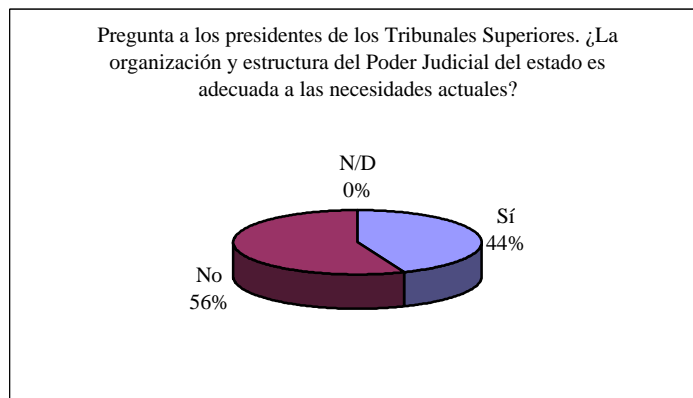
Como puede desprenderse de los tres rubros anteriores relativos a la demanda que incide en la estructura judicial existente en el país, ubicación geográfica, capacidad instalada y diseño institucional, las instituciones jurisdiccionales aún se encuentran en un estado de perfeccionamiento. A pesar de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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

## 1. *La nueva distribución de competencias*

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

### a. *Presidencia (órganos)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### b. *Pleno*

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

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

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

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



ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *c. Consejo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS PODERES JUDICIALES

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

## *2. Las relaciones entre los órganos*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FIGURA III.26. ÓRGANOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO

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

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

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

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

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

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

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

FIGURA III.27. ÓRGANOS DE CONTROL DISCIPLINARIO

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

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



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

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

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

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



FIGURA III.28. ÓRGANOS DE CONTROL A LA PRODUCTIVIDAD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

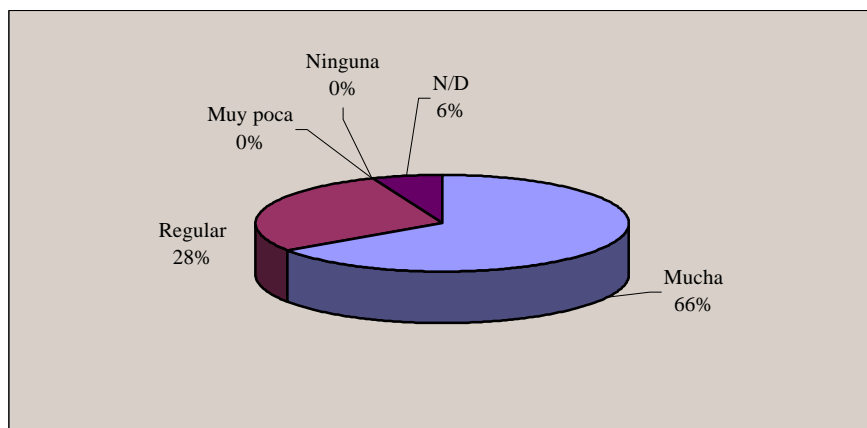
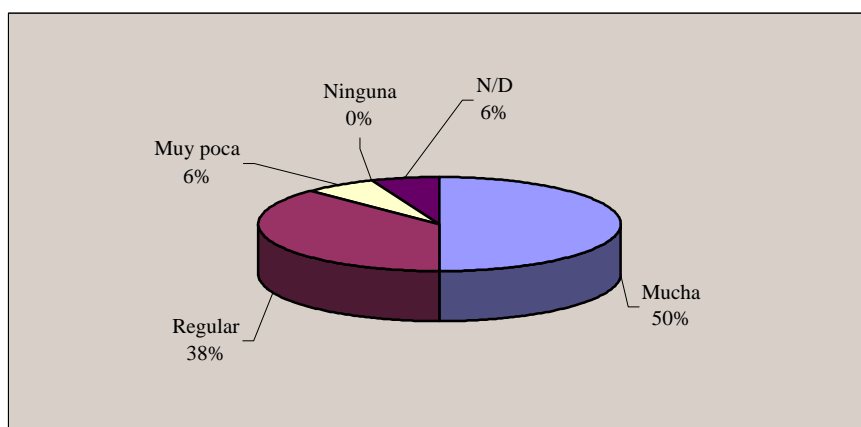


FIGURA III.30. OPINIÓN DE LOS PRESIDENTES DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA SOBRE LA COMUNICACIÓN CON JUECES



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



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

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

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

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

### 3. Salas de segunda instancia

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

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

---

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

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

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

### a. Número y competencia

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### b. *Adscripciones*

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

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

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

---

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

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

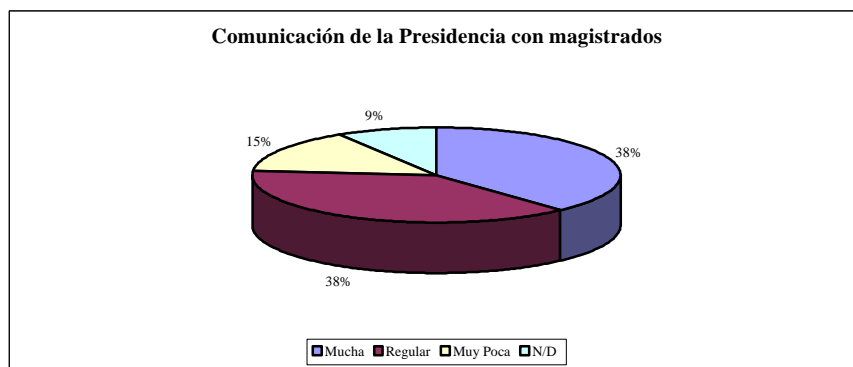
El poder para cambiar la adscripción a juzgadores de cualquier nivel, aunque puede ser visto como algo trivial o de poca importancia, en realidad constituye un asunto muy delicado, ya que se trata de uno de los mecanismos más importantes para ejercer control e influencia sobre los juzgadores que, en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

### c. Comunicación

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

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

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



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

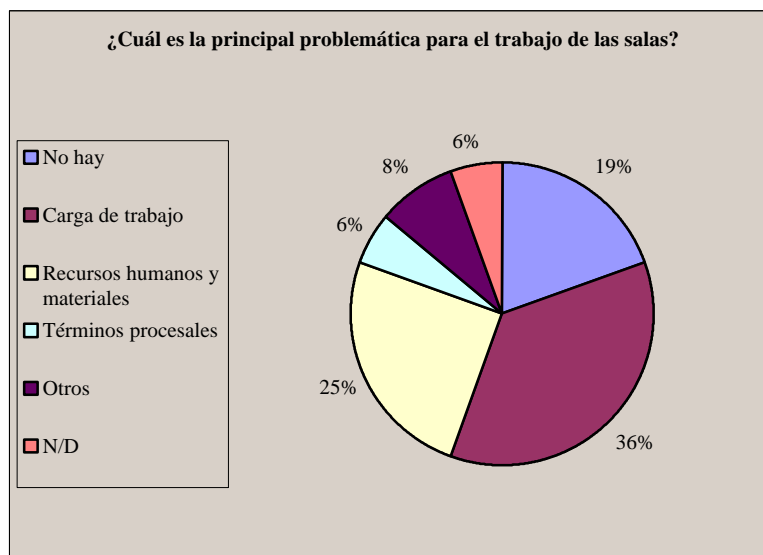
#### d. *Problemática*

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

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

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

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



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

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

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

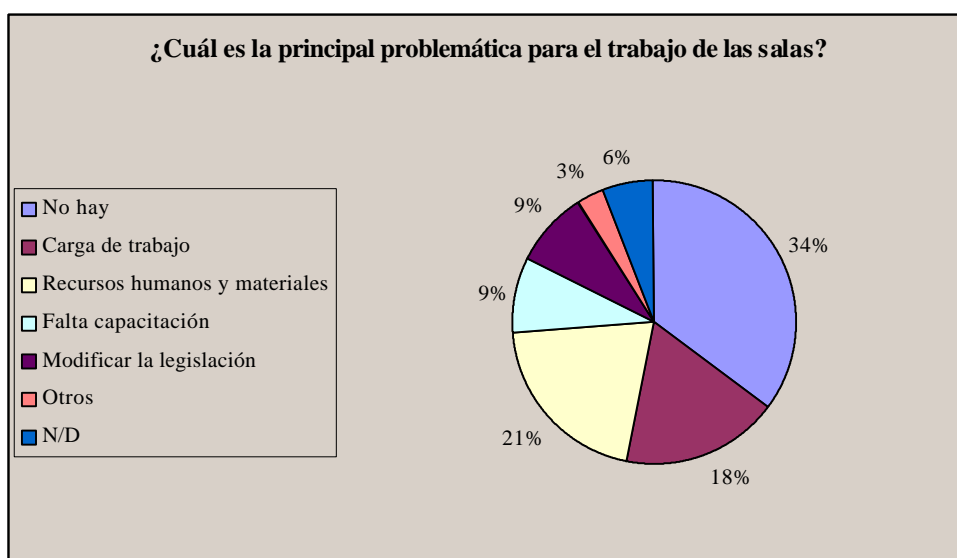
El 25% de los entrevistados hizo referencia a la falta de recursos humanos y materiales, como la principal problemática de su sala. En relación con la falta de personal, algunos juzgadores mencionaron la falta de secretarios proyectistas; hubo incluso quien consideró necesario aumentar el número de magistrados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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

#### 4. Juzgados de primera instancia

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

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



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

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

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

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

#### a. Número y competencia

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

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

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

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

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

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

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

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

## b. *Adscripciones*

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

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

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

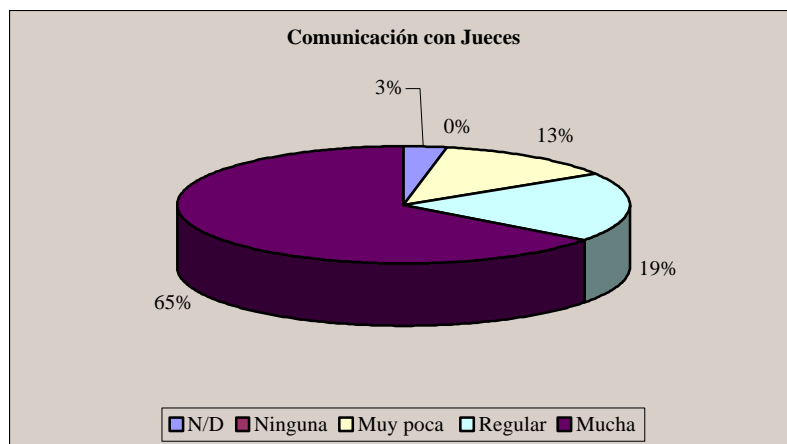
Los medios existentes para adscribir a los jueces a las distintas ubicaciones de los juzgados, así como a su competencia son tres, en relación directa a los órganos de gobierno que ya se han analizado. En primer lugar, la Presidencia podía tener la facultad de llevar a cabo esta asignación, lo que otorgaba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

## c. *Comunicación*

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

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

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



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

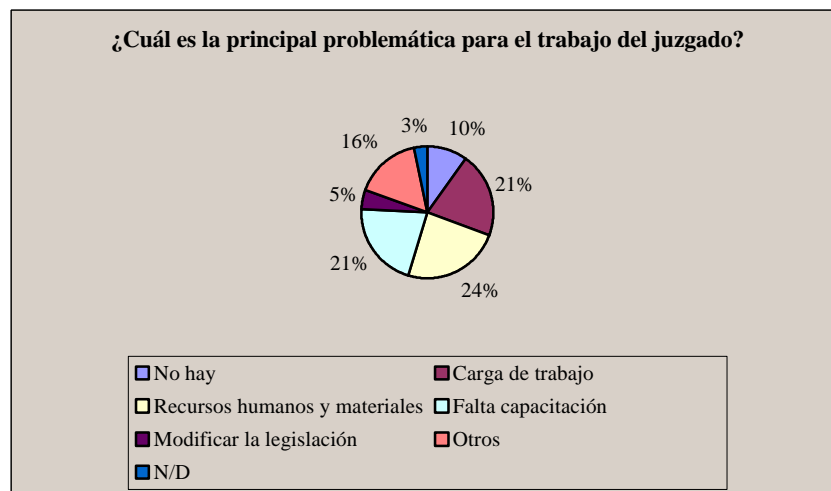
Como ya se ha apuntado, la comunicación entre los distintos niveles jerárquicos es una condición necesaria para la operación óptima de la institución. Lo que resulta ser prácticamente inexistente es la comunicación entre jueces o incluso entre jueces y magistrados, salvo algunas excepciones.

#### d. Problemática

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

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

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



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

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

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

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

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

## 1. El Poder Ejecutivo

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

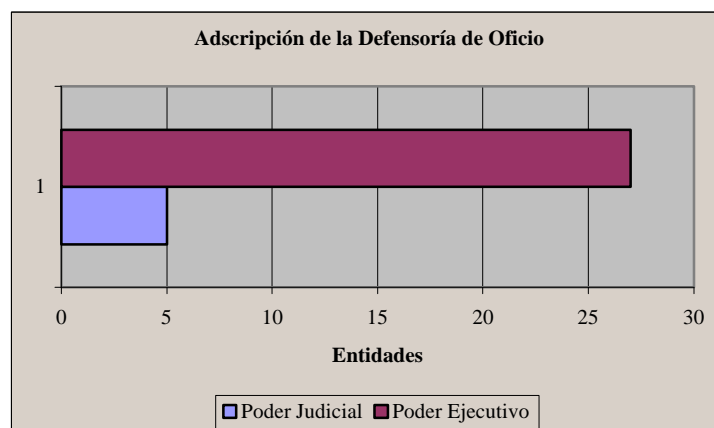
La detección de este tipo de situaciones representa una tarea compleja para el investigador. El análisis estricto del marco jurídico en muchos casos nos puede llevar a concluir que los mecanismos para la designación de los magistrados y el presidente del Tribunal se encuentran claramente definidos. Quizá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

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

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

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

FIGURA III.38. ADSCRIPCIÓN DE DEFENSORÍAS DE OFICIO



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

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

a. *Nombramientos*

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

1) *Presidente*

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

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

FIGURA III.39. DURACIÓN DE LOS PRESIDENTES

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



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

## 2) Magistrados

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

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

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

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

FIGURA III.40. NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS

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

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

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

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

### 3) Consejeros

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

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

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

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

FIGURA III.41. ORIGEN DE CONSEJEROS

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

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

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

## b. Comunicación

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

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

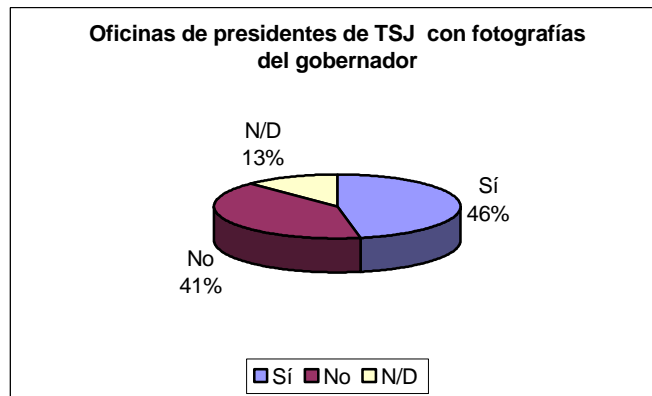
Durante la visita a una entidad, se informó de que el *sexenio judicial* estaba a punto de concluir en ese Poder Judicial.<sup>32</sup> El ambiente que se respiraba era de mucha incertidumbre. Jueces y magistrados ignoraban si serían ratificados. Está claro que esta situación afecta notablemente la labor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

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

---

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

FIGURA III.42. FOTOGRAFÍAS DE GOBERNADORES



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como puede verse, aparentemente, en estos casos, los límites de las relaciones entre ambas instituciones se encuentran claramente delimitados. No obstante, la relación se torna muy compleja cuando se presentan diferencias en los criterios que se aplican para resolver los procesos. El caso típico ocurre cuando un juez considera que no existen elementos suficientes para procesar a los individuos consignados por el Ministerio Público. Los alcances de la resolución no sólo implican que los individuos consignados serán liberados, sino que también indican que el agente del Ministerio Público no realizó bien su trabajo. Los efectos de esta situación pueden producir desde un enfrentamiento entre un juez y un agente del Ministerio Público, hasta conflictos que involucran a las dos instituciones. Además, es frecuente que este tipo de controversias trascienda el ámbito jurisdiccional y sea ventilado públicamente mediante el uso de los medios de comunicación; particularmente, cuando se trata de procesos en los que se conoce de la comisión de delitos que han impactado en la opinión pública.

La naturaleza de esta relación y las tensiones inherentes a la misma son aspectos que tienen que ser considerados cuando se atiende a la forma en la que el juez y, en general, el Poder Judicial desempeñan su labor. Un Poder Judicial débil tendrá muchas dificultades para resolver con toda libertad los asuntos que le presente la Procuraduría.

La relación no se agota en el aspecto jurisdiccional y sus efectos. Los agentes del Ministerio Público y el personal de los juzgados conviven estrechamente, debido a que aquél normalmente tiene a su cargo todos los procesos que son turnados al juzgado.

Otro aspecto que incide en la relación entre estas dos instituciones es que, en muchas ocasiones, los procuradores de Justicia tienen experiencia como magistrados en el Poder Judicial o vice-

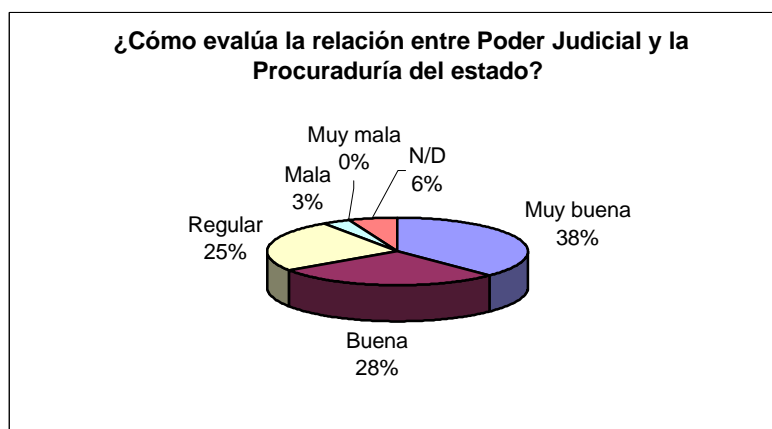


versa. Lo mismo ocurre con los agentes del Ministerio Público y los funcionarios jurisdiccionales. Esta situación hace que frecuentemente los actores involucrados en un asunto determinado no sólo conozcan la forma en la que reaccionarán sus contrapartes, sino que existan relaciones personales entre los funcionarios de una y otra institución. Una posible explicación para este fenómeno tiene que considerar necesariamente la debilidad de los mecanismos que cada una de estas instituciones tiene para asegurar un desarrollo estable de su personal en el interior de la misma. De esta manera, la ausencia o debilidad del servicio civil de carrera en la Procuraduría o de la carrera judicial en la institución jurisdiccional hace que los funcionarios no tengan arraigo en la institución a la que pertenecen y se creen incentivos para buscar oportunidades en la otra institución.<sup>34</sup>

Como puede verse, el estudio de esta relación puede hacerse desde varias perspectivas. En este apartado nos ocuparemos de la forma en que la institución judicial, representada por los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, percibe su relación con las Procuradurías de Justicia. Posteriormente, en el capítulo IV.B.1. nos ocuparemos de la forma en la que dicha relación es percibida por los jueces penales.

La figura III.43. contiene las respuestas de los presidentes de los Tribunales a la pregunta sobre la forma en que consideran cómo es la relación con la Procuraduría de Justicia del estado.

FIGURA III.43. RELACIÓN CON LA PROCURADURÍA



Como puede verse, la mayor parte de los presidentes considera que la relaciones entre el Poder Judicial y la Procuraduría del estado son buenas o muy buenas. Sin embargo, no deja de ser inquietante que un 25% considere que son regulares. Solamente uno estimó que eran malas.

Los resultados en términos generales significan que hay un ambiente propicio para que exista una buena comunicación entre ambas instituciones. Sin embargo, el análisis de las respuestas debe considerar que las relaciones se desarrollan en una arena donde se presentan diversas coyunturas, que pueden incidir sobre la percepción que se tenga de ellas continuamente.

Algunos elementos adicionales para el análisis de las relaciones entre estas dos instituciones se obtuvieron durante las visitas a los Poderes Judiciales. En primer lugar, muchos Poderes Judiciales del país comparten instalaciones con las Procuradurías. En estos casos, ambas instituciones se ven obligadas a acomodarse en espacios reducidos y deben defender constantemente las áreas que les corresponden. Pero el problema es todavía más grave. El hecho de que el Poder Judicial comparta oficinas con la Procuraduría puede repercutir sobre la percepción que se tiene de la naturaleza de ambas instituciones. En el caso del Poder Judicial, es importante que se le perciba como una institu-

<sup>34</sup> La carrera judicial se analiza en el capítulo V.B.1.

ción desvinculada del Poder Ejecutivo, que ejerce sus funciones de manera separada. La cohabitación con la Procuraduría, desde luego, no ayuda a resolver esta cuestión. Por otro lado, en las entidades donde los procesos de reforma judicial son incipientes, los funcionarios judiciales suelen estimar que su traslado a mandos medios o superiores en la Procuraduría del estado significa un ascenso en su carrera. Esto indica que el Poder Judicial es percibido como un órgano que forma parte de la administración pública estatal.

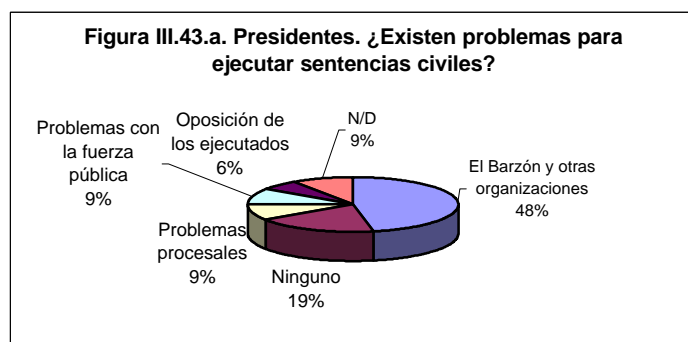
#### d. Disponibilidad de fuerza pública

Desde una perspectiva ideal, los Poderes Judiciales deben contar con la legitimidad necesaria para que sus resoluciones sean reconocidas y respetadas por toda la sociedad y acatadas por los sujetos a quienes afectan. Por esta razón, la labor jurisdiccional ha de entenderse como un proceso mucho más complicado que la sola adjudicación de derechos a individuos con base en el ordenamiento jurídico vigente.<sup>35</sup> Sin embargo, por diversos motivos, las resoluciones que dicta el Poder Judicial no son siempre aceptadas y acatadas. Este fenómeno es particularmente agudo cuando un Poder Judicial no es capaz de aparecer frente a la sociedad como una institución que desempeña de forma adecuada la función jurisdiccional o no es capaz de dar una imagen que le permita obtener credibilidad, por mencionar algunos problemas.

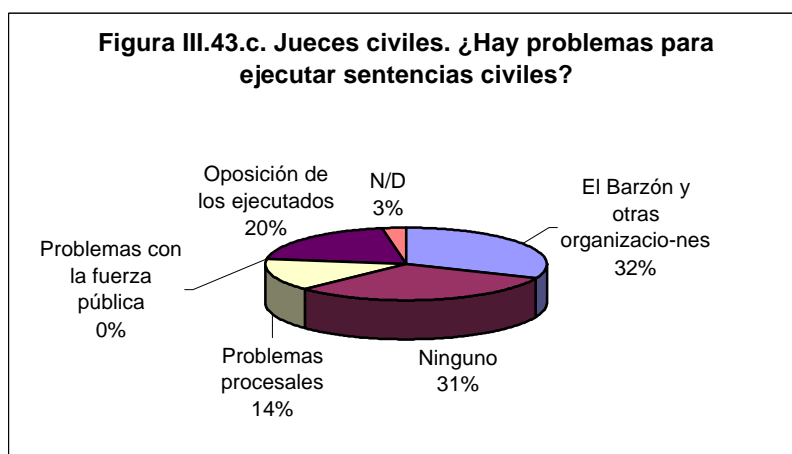
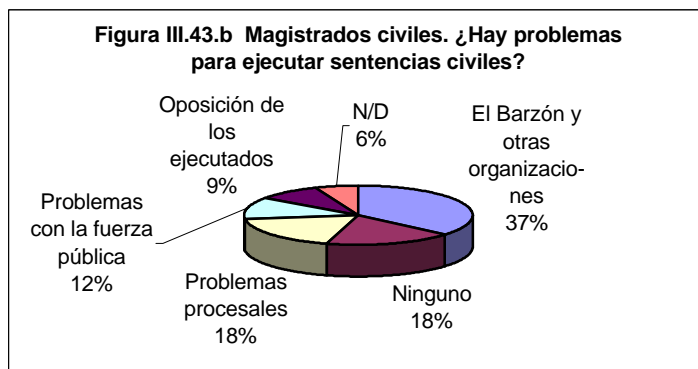
La solución técnica que se ofrece al cumplimiento de las resoluciones judiciales consiste en dotarlas de un carácter coactivo. En ese sentido, todas las sentencias que dictan los juzgadores son mandatos que, llegado el caso, pueden ser legítimamente ejecutados mediante el empleo de la fuerza. No obstante, los Poderes Judiciales suelen carecer de medios propios para la ejecución de sus resoluciones, por lo que deben recurrir al auxilio de la fuerza pública, que normalmente se encuentra subordinada al Poder Ejecutivo.

El objeto del presente subapartado es analizar dos problemas que, aunque se encuentran estrechamente ligados, son de naturaleza distinta. Por una parte, se estudia la forma en la que las resoluciones judiciales son recibidas por la sociedad, desde la perspectiva de los Poderes Judiciales. Se trata de una cuestión directamente relacionada con la forma en que desempeñan la función jurisdiccional. Por otro lado, nos ocupamos de observar los problemas cotidianos a los que se enfrentan los juzgadores para la ejecución de sus sentencias.

Las figuras III.43.a., III.43.b. y III.43.c. presentan las respuestas obtenidas a la pregunta sobre la existencia de problemas para la ejecución de sentencias civiles.



<sup>35</sup> Vid. introducción.



Los resultados muestran claramente cómo El Barzón y otras organizaciones sociales tienen un marcado impacto en el proceso de la administración de justicia. Es evidente que este problema no sólo tiene consecuencias técnicas relacionadas con la ejecución de las sentencias, sino que ataca la legitimidad de los actos de los Poderes Judiciales como órganos del estado que resuelven controversias. Desde el punto de vista de la legitimidad de los Poderes Judiciales, las actividades de este tipo de organizaciones sociales constituyen un importante reto para los Poderes Judiciales. Esto les obliga a mantener una comunicación constante con ellas y con sus contrapartes. En muchos Poderes Judiciales han intentado abrirse canales permanentes de comunicación; no obstante, su papel en estas cuestiones todavía no está definido con claridad. Por otro lado, el activismo de estas organizaciones sociales es capaz de generar serias interferencias en las tareas ordinarias de los Poderes Judiciales. De esta manera, se presentan tomas de juzgados y otros actos destinados a entorpecer su labor o la ejecución de sus resoluciones.

La cuestión de la oposición de las partes a la ejecución de las sentencias es un problema que se encuentra muy relacionado con el anterior. En este caso, está en juego la imagen que se tiene del Poder Judicial y del papel que desempeña en la sociedad. El hecho que los justiciables se rehúsen continuamente a cumplir con las resoluciones emitidas por el Poder Judicial tiene que ser motivo de un profundo análisis del papel que ha jugado en relación con la función que desempeña; aunque un estudio a fondo de la cuestión rebasa las actividades de los Poderes Judiciales, puesto que se trata de un problema de articulación del Estado de derecho en el país.

La existencia de problemas para solicitar el apoyo de la fuerza pública también se relaciona con las dos anteriores. En estos casos, el problema no sólo incluye la falta de cumplimiento de las sentencias, sino que alude también a la incapacidad material del Poder Judicial para ejecutarlas de forma coactiva. Llama la atención cómo tanto presidentes como magistrados civiles hablaron de problemas para solicitar el auxilio de la fuerza pública y ningún juez los mencionó. La cuestión es relevante, si se toma en cuenta que son las resoluciones de los jueces las que deben ejecutarse. Esta situación obliga a preguntarse si es que los jueces se interesan por el cumplimiento de sus sentencias. Esto es trascendental para determinar la naturaleza real del proceso jurisdiccional en el país. Teóricamente, el cumplimiento de las sentencias y, en general, de las resoluciones emitidas por los jueces debe ser un asunto de primer orden para los Poderes Judiciales. A propósito de este problema, un magistrado mencionaba cómo desde el Tribunal se procuraba presionar a los jueces para que emplearan con mayor frecuencia los medios de apremio que tienen a su disposición. El comentario parece indicar que algunos jueces no muestran preocupación por el destino de sus resoluciones.

Por otro lado, las solicitudes de auxilio a la fuerza pública implican el establecimiento de canales de comunicación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo que permitan una buena coordinación. A propósito de esta cuestión, los presidentes y los magistrados que mencionaron la existencia de dificultades para solicitar el apoyo de la fuerza pública se refirieron a la necesidad de negociar con distintas oficinas del Poder Ejecutivo para obtener el auxilio requerido. Esta situación es un síntoma de la debilidad de algunos Poderes Judiciales.

En el rubro de problemas procesales hemos agrupado las respuestas de los funcionarios judiciales en las que hicieron referencias a las dilaciones que los litigantes suelen causar con motivo de la interposición de diversos recursos y el alargamiento de las diligencias. En estos supuestos se incluyen también comentarios que aluden a los términos procesales, así como a los amparos. La opinión generalizada sobre este tema es que los abogados abusan en el empleo de mecanismos procesales para retrasar el cumplimiento de las resoluciones judiciales.

Un problema que fue mencionado de manera colateral tiene que ver con los actuarios. En un caso se habló de los retrasos que genera la falta de actuarios disponibles. Asimismo, se habló de las dificultades para controlar a estos funcionarios y sus relaciones con las partes. En otros casos se trajo a colación la discusión sobre la conveniencia de establecer oficinas centrales de actuarios y notificadores. Sobre este último planteamiento existen diversas experiencias en el país. El caso del Poder Judicial del Distrito Federal representa un modelo en el que este tipo de centrales de actuarios tuvo muchos problemas para operar y terminó desapareciendo. El argumento que suele darse es que de esta manera se da más control a los jueces en el desarrollo de las diligencias. Sin embargo, en Aguascalientes, el modelo parece estar funcionando satisfactoriamente. Al efecto, se han creado dos oficinas a las que se adscriben los notificadores y los actuarios respectivamente. El jefe de cada oficina controla la labor de su personal y cuenta con un sistema automatizado de turnos. A propósito de estos dos casos, conviene recordar que las circunstancias en las que operan uno y otro Poder Judicial son muy distintas. Por ello, no es posible hablar sobre las bondades o los defectos intrínsecos de un órgano como el que nos ocupa sin atender precisamente a dichas circunstancias. No obstante, la discusión sobre el establecimiento de este tipo de oficinas es un tema que interesa en casi todo el país. Con el objeto de conocer mejor algunas consideraciones sobre esta cuestión, se optó por preguntar a los secretarios generales de acuerdos de los Tribunales Superiores de Justicia del país su opinión.

## 2. *El Poder Legislativo*

Las transformaciones experimentadas por los Poderes Judiciales han tenido una importante repercusión en sus relaciones con los Poderes Legislativos. De hecho, en muchos casos es posible sostener que con motivo de dichas transformaciones, las relaciones han iniciado; toda vez que en épocas anteriores el contacto era principalmente a través del Poder Ejecutivo.

Los temas principales para las relaciones entre el Legislativo y el Judicial giran en torno al nombramiento y destitución de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y, en su caso, de algunos consejeros de la Judicatura. En otros casos, las Legislaturas estatales también juegan un papel de control y supervisión de las actividades del Poder Judicial, al establecerse que debe rendirse un informe anual de actividades. Finalmente, las Legislaturas se encargan de aprobar el presupuesto de los Poderes Judiciales, aunque esta actividad será tratada en la sección D de este mismo capítulo.

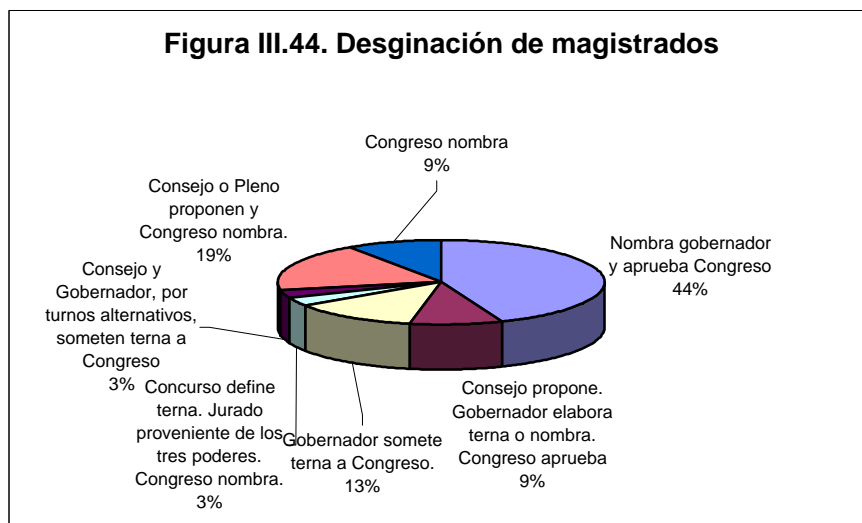
### a. Nombramientos

Los Poderes Legislativos, por lo general, sólo participan en el nombramiento de magistrados y consejeros. Los mecanismos concebidos en las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales de los estados para la designación de estos funcionarios establecen diversas formas de intervención de los Congresos. De esta manera, a través de la legislación, se fijan los lineamientos que rigen los procesos de selección y se establecen los órganos que intervendrán el proceso.

#### 1) Magistrados

La designación de los juristas que deben ocupar el cargo de magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia del país es una actividad que debe suscitar un profundo análisis en cada entidad, en el que no sólo participen los órganos expresamente facultados para la toma de la decisión, sino que también se considere la opinión pública. No obstante, estas designaciones suelen ser producto de procesos que, aunque se ajustan a los requisitos formales, no generan un amplio debate en la sociedad. La cuestión es relevante, si se toma en consideración que se trata de la elección de quienes se encargarán de interpretar y aplicar el derecho en la entidad y, más aún, si se encuadra dentro de la discusión sobre la naturaleza democrática de las instituciones jurisdiccionales. La falta de interés en estos procesos refleja un Poder Judicial con una reducida presencia en la sociedad.

Además de las implicaciones sociales que tiene la designación de magistrados, el procedimiento involucra una serie de consideraciones que atienden a la calidad y experiencia de los candidatos y a la necesidad de que la decisión sea producto de una discusión plural en los órganos que participan en el proceso. La figura III.44. resume los procedimientos existentes para la designación de magistrados, y proporciona información sobre su duración en el cargo y las posibilidades de ratificación.

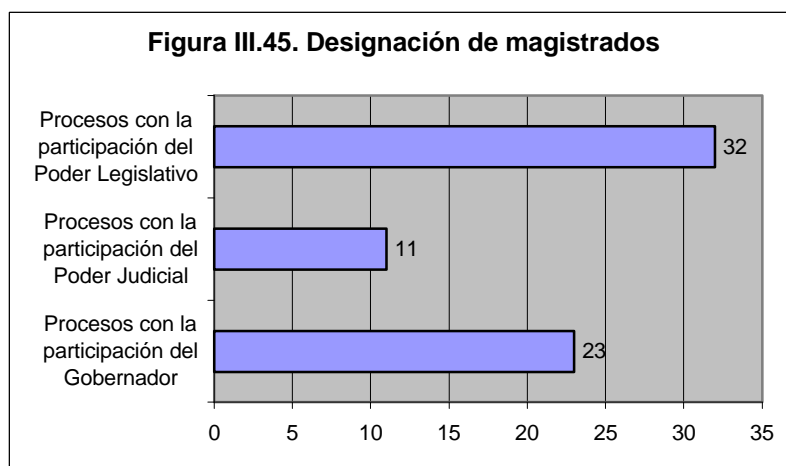


La información contenida en la figura III.44. puede ser analizada desde diversos puntos de vista. Si se atiende a los órganos que participan en el proceso de nombramiento de magistrados, puede considerarse que existen un total de siete mecanismos.

A las fórmulas contempladas por los procedimientos para la designación de magistrados deben añadirse algunos lineamientos contemplados por la legislación. En ese sentido, se establecen ciertos requisitos que los candidatos deben reunir, como son la edad, el título de abogado y la residencia en el estado. En algunos casos también se establece que los candidatos con experiencia en el Poder Judicial deben ser preferidos. En general, estos requisitos intentan garantizar que los magistrados reúnan un perfil adecuado para el ejercicio de la función. Adicionalmente, durante el proceso de selección, existen exámenes y entrevistas que permitirán confirmar la idoneidad de los aspirantes. En ese sentido, llaman la atención los Poderes Judiciales que organizan concursos para integrar listas o ternas de aspirantes. En principio, este tipo de mecanismos debe garantizar que la selección recaerá sobre los candidatos más aptos. No obstante, debe reconocerse que los mecanismos de selección también deben permitir que la integración del Pleno de los Tribunales sea plural. En ese sentido, la participación exclusiva del Poder Judicial en los concursos para la selección de aspirantes puede plantear importantes obstáculos a aspirantes que provengan del exterior del Poder Judicial y, con ello, afectar la integración plural de los Tribunales.

Por otro lado, la forma en la que los mecanismos para la designación de magistrados balancean la participación de los Poderes del estado es un aspecto que contribuye a garantizar la independencia de los juzgadores. Para llevar a cabo este análisis, debe tomarse en cuenta quiénes participan, así como la duración de los periodos de los magistrados.

Por lo que respecta a los Poderes del estado que participan en la designación de magistrados, la figura III.45. presenta el número de casos en los que cada poder participa.



A partir del análisis de la figura III.45., puede observarse que los Poderes Judiciales sólo participan en la tercera parte de los procesos de designación, mientras que los Ejecutivos lo hacen en un 75%, y las Legislaturas, en todos. La importancia de este dato radica en el hecho de que muestra que los Poderes Judiciales todavía tienen una participación limitada en los procesos de designación de sus integrantes; al menos, desde el punto de vista formal. Por lo que respecta a la participación del Poder Legislativo, parece que su presencia garantiza que las decisiones serán fruto de un debate plural, lo que sin duda representa una buena noticia. No obstante, debe mencionarse que la información obtenida por el equipo de campo indica que existen entidades donde la participación del Poder Legislativo en la designación de magistrados se ha convertido en un proceso en el que los partidos políticos se concentran más en llenar sus cuotas que en la calidad de los designados.

El caso de la participación de los gobernadores se relaciona con la influencia que tradicionalmente han ejercido en la vida pública de cada entidad. Si bien es posible afirmar que el poder de los



gobernadores se ha reducido, todavía existen entidades donde falta mucho por avanzar. En otros casos, en los que el gobernador parece tener un gran control sobre el proceso de designación de magistrados, lo que falta únicamente es rediseñar los procedimientos, toda vez que la influencia del gobernador se ha reducido. Prueba de ello es que, en algunas entidades donde se mantiene este modelo, se nos informó de que el gobernador suele hacer consultas informales a los magistrados para que lo asistan en su elección.

Pero la cuestión no se agota con el análisis de la participación. La clasificación que se menciona en la figura III.44. permite medir la forma en la que cada Poder participa. De esta manera, puede observarse que el 15% de los mecanismos contempla un procedimiento tripartito; es decir, con la participación de los tres Poderes. Esa misma figura permite observar que el 44% de los Poderes Judiciales continúa con un mecanismo de designación de magistrados en el que el gobernador ocupa una posición preeminente.

La comparación de los mecanismos de designación con la duración de los magistrados en el cargo arroja consideraciones adicionales. En primer lugar, aparece la figura del *sexenio judicial*. Hay varios Poderes Judiciales en los que subsiste la combinación de la figura del *sexenio judicial* con un mecanismo de designación favorable al gobernador. No obstante, existen importantes excepciones. Por un lado, algunas Constituciones se han modificado para obligar a los gobernadores a presentar ternas. En otros casos, se ha incrementado la duración de los magistrados en el cargo o se ha fijado un sistema de renovación escalonada del Tribunal, con el objeto de evitar que la salida de los magistrados coincida con la llegada de un nuevo gobernador.

En segundo lugar, debe prestarse atención a los procesos de ratificación de los magistrados y sus efectos. Algunos Poderes Judiciales han optado por limitar la presencia de los magistrados en el cargo. Existen diversas fórmulas que contemplan este modelo. En un caso se contempla la posibilidad de permanecer diecisiete años de servicio en el Tribunal. En otros casos, se ha optado por no fijar periodo determinado y únicamente especificar una edad de retiro obligatorio. Uno y otro modelo pueden contribuir a formar un Poder Judicial más especializado e independiente. Sin embargo, para que realmente den buenos resultados, es necesario dotarlos de mecanismos que permitan vigilar el buen desempeño de los magistrados y, en su caso, hacer las correcciones que se requieran.

En todo caso, el papel de los Congresos en la selección de funcionarios del Poder Judicial requiere una profunda evaluación. En algunos estados, los miembros del Poder Judicial consideran que las decisiones, más que asegurar que el candidato tenga condiciones adecuadas para el servicio, se atiende a los compromisos políticos existentes o se busca balancear el Poder Judicial con magistrados o consejeros identificados con un partido determinado. Un funcionario judicial se quejó de que algunas designaciones en su Poder Judicial fueron completamente frívolas, toda vez que se trataba de individuos que requerían un puesto, pero que no estaban dispuestos a trabajar. Esta situación genera importantes divisiones en el interior de las instituciones judiciales, lo que dificulta el ejercicio de las labores cotidianas, y en ocasiones paraliza el Poder Judicial. En muchos casos, las quejas, más que aludir a la filiación partidista del funcionario judicial, se refieren a su falta de capacidad.

## 2) Consejeros

La participación del Poder Legislativo en la designación de integrantes de los Consejos de la Judicatura de los Poderes Judiciales es una actividad completamente distinta a los procesos de selección de magistrados. Al igual que en el caso del Poder Ejecutivo (*vid.* sección III.D.1.), los integrantes del Consejo que no provienen del Poder Judicial deben aportar conocimientos técnicos que contribuyan al mejoramiento del Poder Judicial y vigilar el correcto desempeño de la institución. En ese sentido, los consejeros que son propuestos tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo no son sus representantes, sino que deben ser individuos independientes capaces de ejercer debidamente el cargo.



Por lo que respecta al papel de los Poderes Legislativos en la designación de consejeros, los resultados han sido muy diversos. En algunas entidades ha ocurrido que las designaciones no han sido muy afortunadas. Un funcionario judicial comentaba al respecto que en su entidad el Congreso optó por colocar a amigos de los diputados. En otros casos, la designación de los consejeros es un proceso que representa un enfrentamiento entre los partidos políticos. Este tipo de circunstancias sin duda ha generado muchas críticas al Consejo como órgano de gobierno del Poder Judicial. Sin embargo, también existen muy buenas experiencias. Hay Consejos que tienen una muy buena relación con los demás órganos de gobierno del Poder Judicial y cuyos consejeros realizan un buen papel.

#### b. *Comunicación*

Un aspecto que empieza a adquirir mucha relevancia en las relaciones entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo se presenta cuando el primero presenta iniciativas de reforma. Un primer comentario sobre este tema es que, a pesar de que muchos Poderes Judiciales cuentan con esta facultad, pocos son los que la ejercen. Cuando esto ocurre, los resultados han sido muy diversos. En algunos casos se organizaron reuniones entre los magistrados y los diputados con el objeto de discutir las propuestas. Sin embargo, en otros casos, los Congresos han optado por ignorar las propuestas de reforma. Esta última situación puede representar un grave problema para un Poder Judicial interesado en realizar cambios. Recordemos que muchas Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales contienen disposiciones que obligan a acudir al Poder Legislativo para realizar cambios, como el aumento del número de salas o la modificación de la distribución de los partidos judiciales.

#### c. *Presupuesto y control*

Sin duda, uno de los aspectos más sobresalientes en la relación entre ambos Poderes es aquél que involucra la autorización anual del presupuesto para el Poder Judicial, que implica un control directo y determinante sobre las actividades de la institución. Por su importancia, esta información constituye el apartado siguiente, ya que es uno de los factores fundamentales de la estructura y organización de los Poderes Judiciales.

### E. FINANZAS

El presupuesto y, en general, el manejo de los recursos económicos en los Poderes Judiciales es un tema que merece especial consideración, debido a que se han producido importantes cambios en la mayor parte de las entidades. Por una parte, existe una marcada tendencia a incrementar el presupuesto dedicado a la administración de justicia y a diversificar los mecanismos para su financiación. Por la otra, es cada vez más frecuente observar que los Poderes Ejecutivos transfieran a los Judiciales la responsabilidad de administrar su presupuesto. Esto implica que las instituciones judiciales deben asumir la tarea de elaborar la programación del ejercicio del presupuesto. Para ello también fue necesario crear áreas especializadas en cuestiones financieras.

El aumento del presupuesto, la diversificación de las fuentes de financiación y la autonomía en el manejo de los recursos son factores que contribuyen en el fortalecimiento de las instituciones judiciales y aseguran su independencia. Sin embargo, también implican una importante responsabilidad para los funcionarios judiciales. Los Poderes Judiciales tienen que ser capaces de administrar

con eficiencia y honestidad sus recursos, y de contar con mecanismos que garanticen una adecuada fiscalización del ejercicio presupuestal.

Esta sección se ocupa del análisis de las fuentes de financiación de la administración de justicia y de los mecanismos diseñados para controlar su ejercicio. Posteriormente, en el capítulo V, nos ocuparemos de los áreas encargadas de la administración de los recursos.

## 1. *Presupuesto*

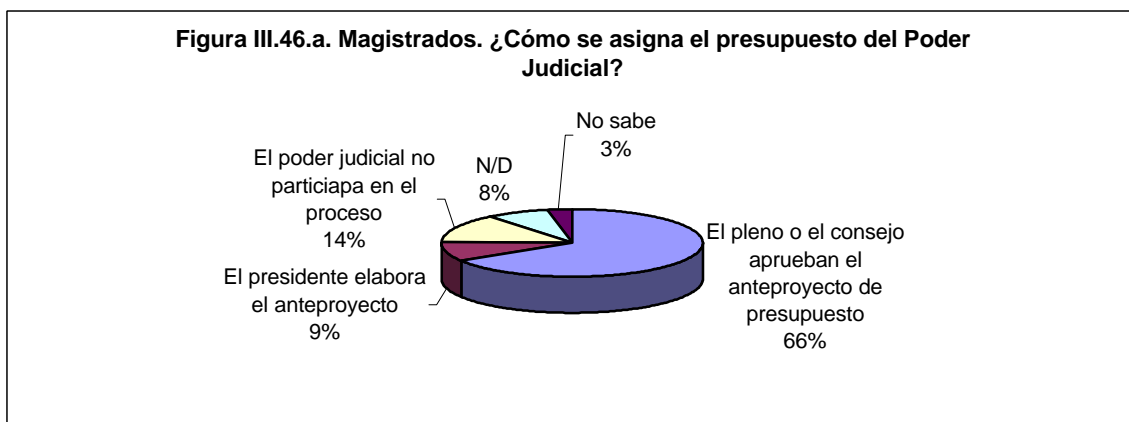
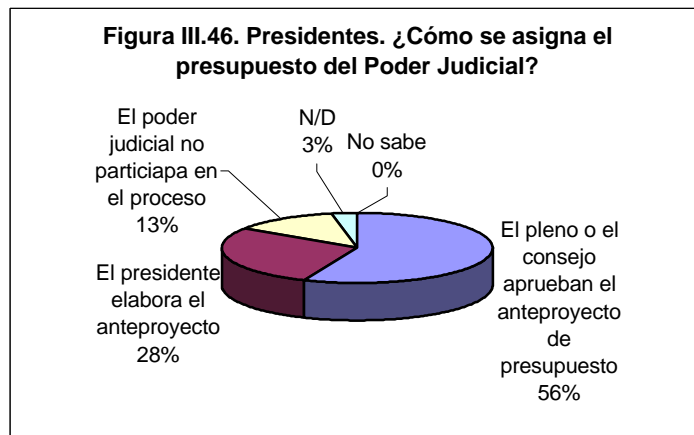
La elaboración del presupuesto anual de los Poderes Judiciales es un proceso que involucra un profundo análisis de las condiciones y el funcionamiento de la institución, así como de una visión prospectiva que permita identificar las necesidades que pueden presentarse. Este proceso es de la mayor importancia para el Poder Judicial, y debe incorporar información proveniente de todas las áreas de la institución. En términos generales, puede sostenerse que el proceso se compone de dos etapas. Durante la primera etapa se elabora el proyecto de presupuesto y se somete a la aprobación del Pleno del Tribunal o del Consejo de la Judicatura. La segunda etapa se inicia con el envío del proyecto de presupuesto del Poder Judicial al Poder Ejecutivo o al Legislativo y las negociaciones para integrarlo al presupuesto del estado. Cada etapa presenta una problemática especial, por ello serán tratadas por separado.

### a. *Programación*

La fase de elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial es determinante para el resultado del proceso. Los trabajos suelen iniciar en una oficina administrativa del Poder Judicial, integrada por personal especializado en el manejo de cuestiones financieras, que se encarga de elaborar un anteproyecto del presupuesto. Por lo general, dicha oficina opera en estrecha relación con el presidente del Tribunal o, en su caso, con una comisión especializada del órgano de gobierno del Poder Judicial responsable de aprobar el presupuesto. Una vez concluido, el anteproyecto suele ser turnado al Pleno del Tribunal o al Consejo de la Judicatura para su discusión y aprobación.

Esta etapa del proceso difiere en gran medida en cada entidad. En algunos Poderes Judiciales, los magistrados y consejeros procuran involucrarse en el proceso de determinación del presupuesto del Poder Judicial cuestionando diversos aspectos. Sin embargo, en muchos otros, la aprobación del anteproyecto no es más que un trámite que se cumple sin mayores novedades. En cierta medida este problema puede explicarse atendiendo a las dificultades técnicas que se presentan para el análisis del anteproyecto. A pesar de ello, en algunos casos da la impresión de que, al margen de las dificultades técnicas, existe simplemente poco interés por dedicar tiempo a un proceso de este tipo. Asimismo, puede argumentarse que la falta de participación puede ser también un reflejo del autoritarismo de los presidentes en algunos Poderes Judiciales. En todo caso, es importante puntualizar que el fortalecimiento institucional del Poder Judicial requiere la efectiva participación de los miembros de los órganos gobierno no sólo en la aprobación del presupuesto, sino en todas las decisiones de gobierno o administrativas que se tomen. La participación asegura que las decisiones que se tomen sean producto de la discusión y representa una barrera contra todo tipo de prácticas irregulares. Además, garantiza que las decisiones que se adoptan son producto de un consenso entre los miembros de los órganos de gobierno del Poder Judicial que da cohesión a la institución frente al exterior.

Las figuras III.46., III.46.a. y III.46.b. contribuyen al análisis de los mecanismos existentes para determinar el presupuesto de los Poderes Judiciales, al incluir información sobre la forma en que los entrevistados consideran que se realiza este proceso.



La figura III.46. muestra cuál es la percepción de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, en relación con el proceso para la determinación del presupuesto del Poder Judicial. Como puede verse, el 56% de los presidentes respondió que los anteproyectos que elaboran las áreas administrativas especializadas deben ser aprobados por el Consejo de la Judicatura o el Pleno del Tribunal. El 28% de los presidentes indicaron que ellos son los responsables de su elaboración. Esta información indica que en algunos Poderes Judiciales la aprobación del proyecto de presupuesto a cargo del Pleno del Tribunal o del Consejo de la Judicatura no es más que un trámite formal que tiene muy poca incidencia en la determinación del presupuesto del Poder Judicial. Sin embargo, el dato que parece más preocupante es el que indica que el 13% de los presidentes afirmó que la

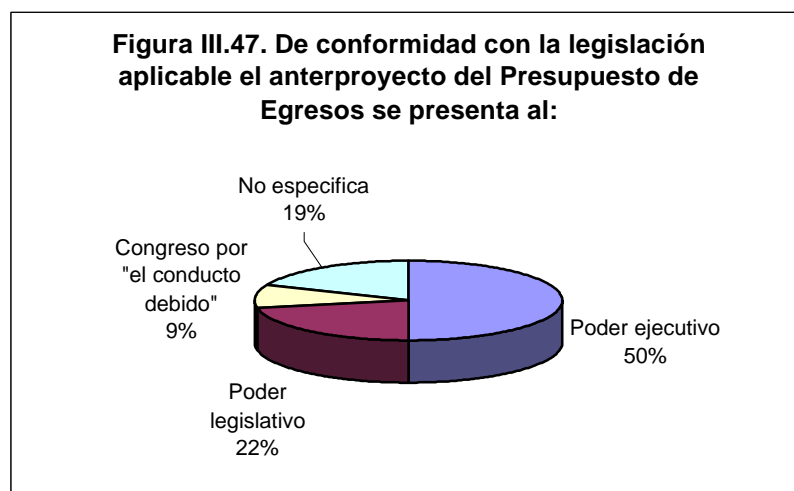
intervención de los Poderes Judiciales en el proceso de asignación de su presupuesto es prácticamente inexistente. Al continuar con el análisis de las percepciones de los presidentes sobre la asignación del presupuesto, podemos observar que más de un tercio de los Poderes Judiciales se enfrentan a problemas en este rubro. Por una parte, destaca el problema sobre la falta de participación de los órganos de gobierno en el proceso. Como ya se mencionó líneas arriba, esta circunstancia puede explicarse por la existencia de una tradición autoritaria en la institución, fundada en la figura del presidente o por la falta de interés o de tiempo de los miembros de los cuerpos colegiados.

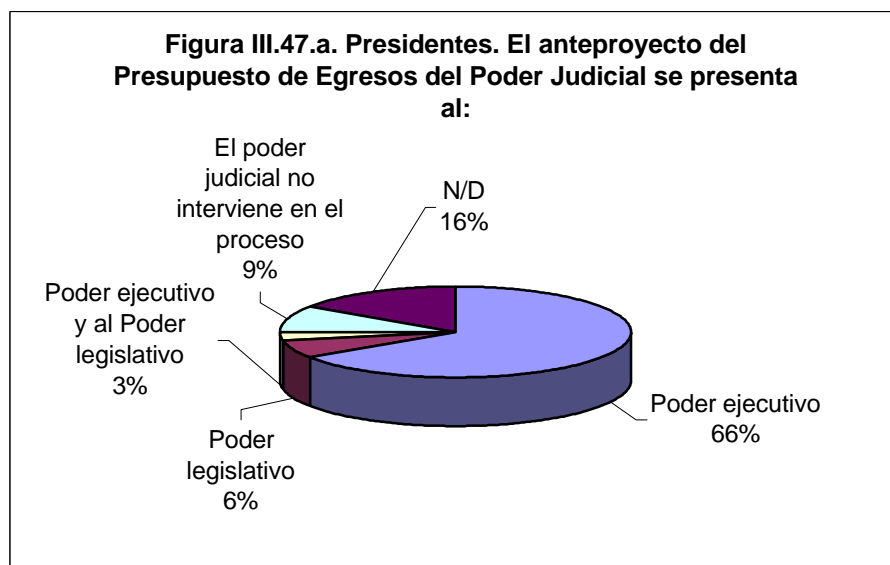
Cuando se preguntó a los magistrados sobre el proceso de asignación del presupuesto, las respuestas fueron, en términos generales, semejantes a las proporcionadas por los presidentes. Las diferencias se presentaron fundamentalmente en dos rubros. Por una parte, solamente el 9% de los magistrados consideró que el presidente y las oficinas administrativas elaboran el presupuesto sin la intervención del Pleno o del Consejo. El contraste con la cifra obtenida de los presidentes indica que muchos magistrados consideran que su participación en el proceso es más significativa. El dato que resulta sorprendente es que un magistrado reconoció que no sabía cómo se asignaba el presupuesto del Poder Judicial.

En relación con los jueces, también sorprende que el 22% haya manifestado que no sabe cómo se asigna el presupuesto de la institución. A pesar de que no suelen participar directamente en el proceso, parece que la ignorancia del tema indica un conocimiento deficiente de la institución a la que pertenecen. Esta situación refleja una precaria relación entre los actores y la institución. En ese sentido, parece importante señalar que el fortalecimiento de los Poderes Judiciales depende en buena medida del papel que desempeñen sus miembros. Por ello, es relevante que conozcan y, en la medida de lo posible, participen en las decisiones que se toman sobre el gobierno y la administración del Poder Judicial.

### b. Aprobación

La fase final del proceso de programación del presupuesto consiste en determinar la forma en que el proyecto será presentado a los otros dos Poderes para su discusión y aprobación. Por lo general, las Constituciones estatales contienen reglas que resuelven esta cuestión. Al efecto, se establece claramente a qué Poder debe presentarse el proyecto. No obstante, en muchas entidades los procesos de presentación y aprobación del proyecto de presupuesto del Poder Judicial se desarrollan de forma distinta a la prescrita por las disposiciones que lo regulan. Las figuras III.47. y III.47.a. comparan la reglamentación de las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales en materia de presupuesto con las respuestas proporcionadas por los presidentes sobre la forma en que esto se lleva a la práctica.





En el caso de las disposiciones legislativas que regulan el proceso de presentación del anteproyecto del Presupuesto de Egresos destacan particularmente aquellas Constituciones y Leyes Orgánicas en las que no se establece expresamente a quién debe presentarse dicho documento. La omisión de esta etapa en el texto legislativo suele entenderse en el sentido que los anteproyectos deben presentarse al Poder Ejecutivo para que éste los incorpore al Presupuesto de Egresos que presente al Congreso. No obstante, en aquellos estados donde el Poder Judicial tiene facultad para iniciar leyes, es posible considerar que la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso se encuentra contemplada dentro de aquel supuesto. En estos casos, el Poder Judicial tiene la opción de decidir a quién presenta la propuesta presupuestal. Una situación semejante a la anterior ocurre cuando la legislación indica que el anteproyecto de presupuesto debe presentarse al Congreso por “el conducto debido”. Esto se presenta en tres entidades. El significado de esta frase puede indicar que el Poder Judicial elabora su proyecto y lo envía al Poder Ejecutivo para que éste lo integre al proyecto que presentará al Congreso. En ese sentido, parece ser que el Poder Ejecutivo no se encuentra facultado para modificar la propuesta del Poder Judicial, sino que debe limitarse a incorporarlo al proyecto que debe presentar al Poder Legislativo.

Por lo que respecta a las respuestas que proporcionaron los presidentes en relación con la forma en que se procesa la propuesta de presupuesto elaborada por el Poder Judicial, llaman la atención dos datos. El primero es el que indica que existen tres Poderes Judiciales que no intervienen en el proceso de elaboración de su presupuesto. Como ya se ha comentado, dicha situación refleja un problema muy grave para el adecuado funcionamiento de esos Poderes Judiciales, toda vez que no sólo se les impide planear sus actividades de conformidad con criterios provenientes de su interior, sino que constituye un factor que genera dependencia del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, debe comentarse el reducido número de presidentes que señalaron que envían su proyecto al Poder Legislativo. Esta información contrasta con la que se desprende de la figura III.47.a. relativa a los Poderes Judiciales que se encuentran expresamente facultados para presentar sus proyecto al Congreso. La diferencia indica que el papel del Poder Ejecutivo es todavía muy importante en el proceso de aprobación del presupuesto de los Poderes Judiciales. En uno de estos casos se preguntó al presidente la razón por la cual se optaba por presentar el proyecto al Poder

Ejecutivo en lugar de hacerlo directamente al Legislativo en términos de la legislación del estado, el entrevistado nos informó de que era preferible incorporarlo al presupuesto que presentaba el Poder Ejecutivo y, en su caso, negociarlo con él, porque de esta manera aseguraban el respaldo del gobernador ante el Congreso. La respuesta nos permite observar cómo, en opinión de su presidente, este Poder Judicial todavía no cuenta con la fortaleza suficiente en el estado que le permita aparecer como una institución independiente. También se hace referencia a situaciones de carácter técnico que justifican que el presupuesto se presente primero al Poder Ejecutivo. En otros casos, parece ser que se trata de un proceso que tradicionalmente se ha hecho así y que la ley no ha sido capaz de modificar.

Una vez presentado el proyecto al Poder Legislativo o al Ejecutivo, se inicia la etapa de negociación de sus contenidos. Ésta es una de las fases más delicadas del proceso. Los miembros del Poder Judicial deben ser capaces de justificar su propuesta y, en su caso, negociar los recortes que se hagan. Por lo general las negociaciones dependen fundamentalmente de factores subjetivos que hacen que el proceso sea imprevisible. Los entrevistados mencionaron una amplia variedad de posturas adoptadas por sus interlocutores. En algunos casos, los gobernadores o secretarios de finanzas fijan topes al Poder Judicial. En otras entidades se habló de un clima de cooperación. Asimismo, hay entidades en las que se opta por convencer a los miembros del Poder Legislativo.

Un caso particularmente interesante se presentó en una entidad, con motivo de la negociación del presupuesto del Poder Judicial. El presidente del Tribunal inició las negociaciones tradicionales con el gobernador. Los resultados de la negociación no fueron completamente satisfactorios para el Poder Judicial y el proyecto fue presentado al Poder Legislativo. El presidente del Tribunal acudió entonces a discutir con los integrantes del Poder Legislativo sobre las necesidades del Poder Judicial. Los resultados de esta doble negociación fueron muy positivos para el Poder Judicial. Por una parte, se obtuvo el monto presupuestal que se esperaba. Pero adicionalmente se logró acabar con una inveterada costumbre, que consistía en mantener una fuerte dependencia hacia el Poder Ejecutivo durante el desarrollo de las negociaciones. Este caso es conocido en muchos Poderes Judiciales, aunque no se tiene noticia de que haya sido puesto en práctica. En todo caso, lo ocurrido en aquella entidad permite pensar que el Poder Judicial se encuentra en un claro proceso de fortalecimiento institucional.

Un mecanismo que permite dar mayor previsibilidad al proceso consiste en establecer que un porcentaje determinado del presupuesto total de la entidad corresponda al Poder Judicial. Este mecanismo puede ser muy útil para transformar los procesos de aprobación del presupuesto del Poder Judicial. Muchos funcionarios judiciales han expresado que sería conveniente que se introdujera una disposición semejante en las Constituciones de los estados con el objeto de garantizar el flujo de recursos al Poder Judicial. Más aún, ésta se ha convertido en una reiterada demanda por parte de la justicia federal. Sin embargo, hasta la fecha, no existe conocimiento de que ningún texto constitucional establezca este tipo de mecanismos. Tres Constituciones limitan u orientan la programación de los presupuestos al plantear lineamientos que permiten dar un mínimo de certeza al presupuesto del Poder Judicial.

Tal es el caso de la Constituciones de los estados de Baja California, Guerrero y Jalisco. En el primer caso, el texto constitucional establece que “el presupuesto del Poder Judicial no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior”. Aunque a continuación se dispone que “el Congreso podrá modificar, por causa justificada y fundada, el monto presupuestado” (artículo 90). En el caso de Guerrero, el artículo 74, fracción XXVIII, establece que “el Ejecutivo del Estado cuidará que el presupuesto asignado anualmente a la Administración de Justicia, procuración de justicia, seguridad pública y tránsito, justicia administrativa y readaptación social, en ningún caso sea menor al 10% del total del presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio correspondiente a las Dependencias del Gobierno del Estado”. Por último, la Constitución de Jalisco, en su artículo 57, dispone que “en ningún caso el presupuesto del Poder Judicial podrá ser inferior



al ejercido el año inmediato anterior, actualizado con base en la cifra oficial de inflación que publica el Banco de México”.

Cada uno de los mecanismos reseñados tiene características específicas que hacen que sus efectos sean variables. En el caso de Baja California, el límite fijado por la Constitución estatal se encuentra sujeto a una excepción general que coloca en manos del Congreso del estado la decisión sobre el presupuesto. En Guerrero, el presupuesto del Poder Judicial se incluye en un paquete en el que aparecen otras instituciones y actividades que dependen del Poder Ejecutivo, y el límite presupuestal afecta al conjunto. En ese sentido, no parece haber una garantía clara que asegure estabilidad en el suministro de fondos a la institución judicial. Por último, la Constitución de Jalisco plantea una fórmula que permite asegurar un incremento constante en el presupuesto del estado, basada en un indicador objetivo. Sin duda éste parece ser el mejor de los esquemas existentes. Aunque también en este caso la rigidez del modelo puede resultar contraproducente, como se verá a continuación.

La existencia de un porcentaje predeterminado no garantiza siempre la llegada de los fondos que requiere el Poder Judicial. El mecanismo parece ser poco flexible. Un porcentaje predeterminado puede ser un argumento que permita rechazar la asignación de cantidades adicionales al Poder Judicial, con lo cual las instituciones judiciales pueden verse afectadas por situaciones imprevistas o cuando pretenda construirse nuevas instalaciones. Un funcionario judicial mencionó que un porcentaje preestablecido en la Constitución del estado podría molestar al Poder Ejecutivo. El comentario no debe entenderse únicamente desde la perspectiva de la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo. Una aproximación alternativa puede resaltar la importancia de la comunicación entre los dos Poderes. En ese sentido, la existencia de este tipo de cuotas fijas puede ser un factor que reduzca dicha negociación, tan importante en un contexto y régimen democrático. Nuevamente la respuesta a este problema parece estar en el fortalecimiento institucional de los Poderes Judiciales.

Por otra parte, la existencia de un porcentaje garantizado en los textos constitucionales puede convertirse en un mecanismo que deja de lado la necesaria transparencia en la adjudicación y ejercicio de fondos públicos. Desde este punto de vista, parecería que una solución debería combinar un mínimo con la necesaria negociación para las necesidades que se presentan cada año y la forma de dar cuenta de la utilización de dichos fondos a los representantes políticos de la sociedad y a la opinión pública.

Un balance general sobre la forma en que se asigna el presupuesto de los Poderes Judiciales necesariamente debe resaltar la existencia de negociaciones entre los tres Poderes para su determinación y reconocer avances en la materia. En ese sentido, los nuevos vínculos entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo son particularmente destacables, aunque en muchos casos todavía se percibe una fuerte presencia del Poder Ejecutivo. En el caso de estos últimos, parece claro que cada vez adquieren más conciencia de la importancia de dotar al Poder Judicial de fondos suficientes para su operación, porque se percibe un aumento generalizado en los presupuestos estatales. No obstante, en muchos casos, esta actitud es más producto de las buenas intenciones de los gobernadores que del fortalecimiento institucional de los Poderes Judiciales. De esta manera, si la actitud del gobernador se modifica, el Poder Judicial tendrá muchos problemas para sostener sus propuestas presupuestales. La figura III.48. presenta los incrementos presupuestales que han recibido los Poderes Judiciales en el último año.

FIGURA III.48. PRESUPUESTOS DE 1999 Y DE 2000 Y PORCENTAJE EN EL QUE SE INCREMENTÓ

<i>Presupuestos, oficial mayor</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Incremento porcentual</i>
Aguascalientes	52'400,000	65'000,000	24.04%
Baja California	No sabe	180'000,000	-
Baja California Sur	-	38'000,000	-

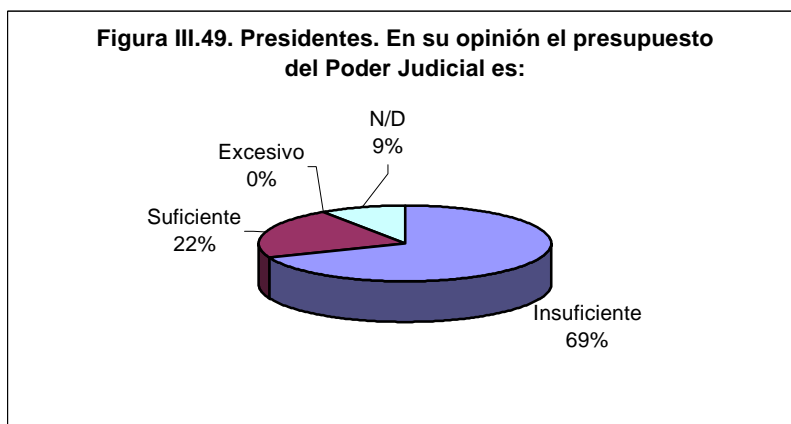


<i>Presupuestos, oficial mayor</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Incremento porcentual</i>
Campeche	42'797,933.97 (1998)	56'588,568 (1999)	32.22%
Chiapas	No sabe	128'324,164	-
Chihuahua	185'000,000	240'000,000	29.72%
Coahuila	101'000,000	229'000,000	126.73%
Colima	25'351,482	37'200,000	46.73%
Distrito Federal	1'037,000 (1995)	1'150,000	10.89%
Durango	30'871,272	47'779,165	54.76%
Guanajuato	208'000,000	287'000,000	37.98%
Guerrero	70'000,000	108'000,000	54.28%
Hidalgo	48'7000,226	70'498,806	44%
Jalisco	No sabe	103'810,000	-
México	372'000,000	428'000,000	29.56%
Michoacán	66'339,862	79'079,525	19.20%
Morelos	74'937,000	89'976,000	20.06%
Nayarit	34'079,982.14	39'099,327	14.72%
Nuevo León	120'000,000	168'000,000	40% (28%)
Oaxaca	76'000,000	102'000,000	34.21%
Puebla	89'176,720	-	-
Querétaro	86'400,000	132'260,000	53.07%
Quintana Roo	43'098,000	59'434,000	37.90%
San Luis Potosí	123'639,785	163'611,082	32.32%
Sinaloa	78'393,699	92'946,294	18.56%
Sonora	108'000,000	134'000,000	24.07%
Tabasco	97'102,924	114'450,000	17.86%
Tamaulipas	49'900,000	129'000,000	158.51%
Tlaxcala	33'000,000	46'000,000	39.39%
Veracruz	-	150'000,000	-
Yucatán	33'255,297	44'094,691	32.59%
Zacatecas	44'619,275	59'000,000	32.22%

Todas las entidades han experimentado incrementos en su presupuesto de un año a otro. Sin embargo, los porcentajes en los que éste se ha aumentado son muy variables. En algunos casos, el aumento parece que únicamente es capaz de aproximar al presupuesto del siguiente ejercicio con la inflación, en tanto que en otros se ha experimentado un incremento sensible. La explicación de estas diferencias puede responder a varios factores. En algunas entidades, la razón pudo haber sido que el Poder Judicial ya había recibido un aumento considerable en años anteriores y el nuevo monto únicamente sostiene el gasto presupuestado en relación con la inflación. Pero en otras entidades parece ser que simplemente no existieron condiciones favorables para negociar un incremento. Por lo que respecta a los estados donde se registran aumentos sensibles, también podemos encontrar explicaciones concretas. En algunos, el aumento es reflejo de las primeras etapas de los procesos de reforma judicial. En otros, se trata de fondos destinados a financiar la expansión del Poder Judicial. En todo caso, parece que los aumentos son generalizados. Esto sin duda representa una señal en el sentido de que el interés por los Poderes Judiciales es creciente.

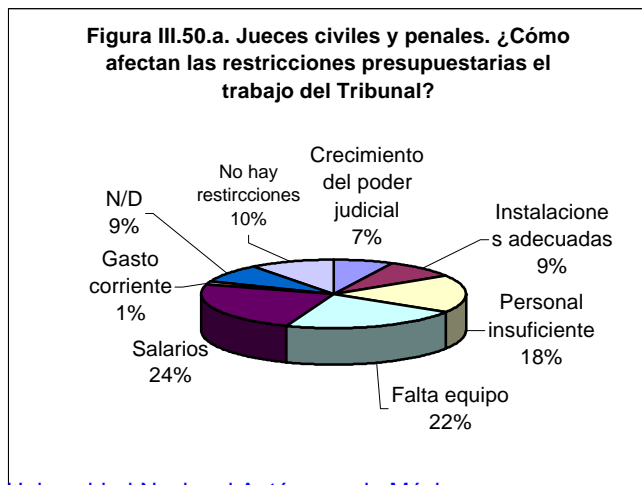
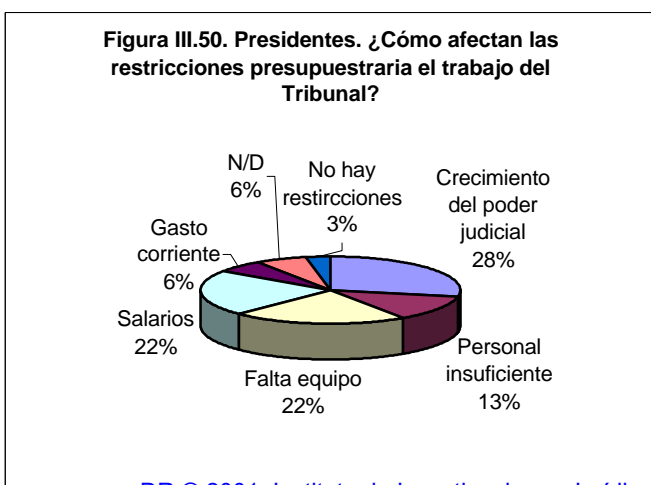
Los incrementos registrados en el presupuesto de los Poderes Judiciales han tenido diversos efectos. Por una parte se percibe una tendencia generalizada a aumentar las percepciones de los servidores judiciales. También es posible observar que se ha invertido en la construcción de nuevos edificios, en la remodelación de los existentes y se ha renovado el equipo de las áreas jurisdiccionales. Asimismo, hay entidades en las que se ha decidido aumentar el tamaño del Poder Judicial,

mediante la creación de nuevos juzgados y salas. Sin embargo, a pesar de este incremento generalizado, queda todavía pendiente saber si los aumentos han sido suficientes. Al efecto, se solicitó la opinión de los presidentes. Las respuestas aparecen en la figura III.49.



La figura indica que, a pesar de los incrementos presupuestales obtenidos, la mayoría de los presidentes de los Poderes Judiciales siguen considerando que hacen falta más recursos para la administración de justicia. No obstante, no puede dejar de considerarse positivo que un 22% de los entrevistados considere que el presupuesto es suficiente. En estos casos lo único que resta es que dicha percepción se mantenga, lo cual quiere decir que esos Poderes Judiciales deben mantener una posición fuerte respecto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de tal forma que sus necesidades sean consideradas en el proceso de aprobación del presupuesto.

Una vez conocido que un gran número de instituciones judiciales del país parecen tener un presupuesto insuficiente, resulta interesante averiguar cuáles son las áreas que más resienten la falta de recursos. Para hacer esta aproximación, se considera conveniente contrastar la percepción de los presidentes con la de los jueces de primera instancia. De esta manera, puede tenerse una visión general sobre las carencias que se aprecian desde el área donde se conduce al Poder Judicial, así como un acercamiento a la problemática a la que se enfrentan las unidades jurisdiccionales en el desempeño cotidiano de sus actividades. Las figuras III.50. y III.50.a. contienen las respuestas que dieron los presidentes y los jueces de primera instancia a la pregunta sobre la forma en la que les afectan las restricciones presupuestales.



La comparación de la información que proporcionan jueces y presidentes indica dos importantes coincidencias. Se trata de la forma en que las restricciones presupuestarias afectan el equipamiento de los tribunales y del nivel de los salarios de los funcionarios jurisdiccionales. En el primer caso, la mención más frecuente fue la falta de equipo de cómputo, aunque también se hicieron referencias al mobiliario. Por lo que respecta al salario, muchos entrevistados mencionaron la enorme diferencia que existe entre sus percepciones en relación con las de los funcionarios del Poder Judicial federal. No obstante, en muchas entidades los salarios de los juzgadores han sido incrementadas sensiblemente.

El crecimiento del Poder Judicial de forma tal que sea capaz de satisfacer la demanda de la sociedad es un aspecto que preocupa a muchos presidentes. Sus comentarios se refieren a la incapacidad material para realizarlo. Se trata de una cuestión que involucra la forma en que el Poder Judicial se relaciona con la sociedad y responde a las necesidades que ésta le plantea. En ese sentido, las restricciones económicas que impiden el crecimiento de los Poderes Judiciales impactan no sólo hacia el interior de las instituciones que administran justicia, sino también a la sociedad. Los problemas para hacer frente al gasto corriente del Poder Judicial son una cuestión que tiene consecuencias similares. Sin embargo, en este caso, la situación es todavía más grave, toda vez que se trata de la incapacidad del Poder Judicial para satisfacer sus compromisos ordinarios.

Por lo que respecta a la percepción que tienen los jueces sobre los efectos de las restricciones presupuestarias, destacan dos problemas. Se trata de la falta de instalaciones adecuadas y de la carencia de personal. En el primer caso, las referencias a las instalaciones no sólo indican la falta de mantenimiento o la existencia de ruido en el interior del local, también se mencionó el tamaño reducido de los locales. En cuanto al personal, los comentarios aludieron al reducido número de personal, a la necesidad de capacitar a quienes laboran en el Poder Judicial, así como en la fuga del personal a otras instituciones como el Poder Judicial federal.

Para concluir este apartado, conviene destacar el hecho de que varios entrevistados afirmaron que en sus Poderes Judiciales no existían restricciones presupuestarias. La respuesta puede dar lugar a diversas interpretaciones. Por una parte, puede pensarse que efectivamente en ese Poder Judicial no existe ningún tipo de restricción y los funcionarios ven satisfechas todas sus necesidades. Sin embargo, durante el transcurso de las visitas, los investigadores pudieron percatarse de que en algunos juzgados donde el juez expresaba que no existía ningún tipo de restricción de carácter económico, las instalaciones del juzgado o el equipamiento se veían deteriorados. En esos casos, la respuesta del juzgador en sentido negativo puede indicar que intenta ocultarse que existe escasez de recursos o bien que el juzgador no se da cuenta de que se requiere un mejor equipamiento de su juzgado o remodelar las instalaciones. El caso del único presidente que respondió que no había restricciones fue confirmado en lo general por los investigadores encargados de visitar dicho Tribunal. El estado de conservación de las instalaciones y el equipamiento de las unidades jurisdiccionales parecieron adecuados.

## 2. *El Fondo Auxiliar*

La creación de Fondos Auxiliares para la Administración de Justicia es un fenómeno bastante generalizado en los Poderes Judiciales del país.<sup>36</sup> Se trata de un mecanismo que funciona como una fuente adicional para la financiación de la administración de justicia. Los recursos que integran los Fondos Auxiliares suelen dividirse en dos grandes rubros. Por una parte, se encuentran los llamados fondos propios, que son las cantidades que reciben los Poderes Judiciales con motivo del cobro de cauciones, multas u otros valores que por diversas circunstancias han quedado en manos del Poder

---

<sup>36</sup> El fenómeno es reciente en la mayor parte de los estados, aunque existen casos en los que se encuentra previsto un fondo desde principios de los años ochenta.

Judicial y no han sido reclamados. Por otra parte, existen los llamados fondos ajenos, integrados por las cantidades que recibe el Poder Judicial a título de depósito, con motivo de la sustanciación de algún procedimiento.

La figura III.51. presenta cuáles son los estados que cuentan con un Fondo Auxiliar para la administración de justicia.

FIGURA III.51. ENTIDADES CON FONDOS AUXILIARES

<i>Entidades</i>	<i>Fondo Auxiliar</i>
Aguascalientes	Sí
Baja California	Sí
Baja California Sur	Sí
Campeche	Sí
Chiapas	Sí
Chihuahua	Sí
Coahuila	Sí
Colima	Sí
Distrito Federal	Sí
Durango	Sí
Guanajuato	Sí
Guerrero	Sí
Hidalgo	Sí
Jalisco	No
México	Sí
Michoacán	Sí
Morelos	Sí
Nayarit	Sí
Nuevo León	No
Oaxaca	Sí
Puebla	Sí
Querétaro	Sí
Quintana Roo	Sí
San Luis Potosí	Sí
Sinaloa	Sí
Sonora	Sí
Tabasco	Sí
Tamaulipas	No
Tlaxcala	No
Veracruz	Sí
Yucatán	Sí
Zacatecas	Sí

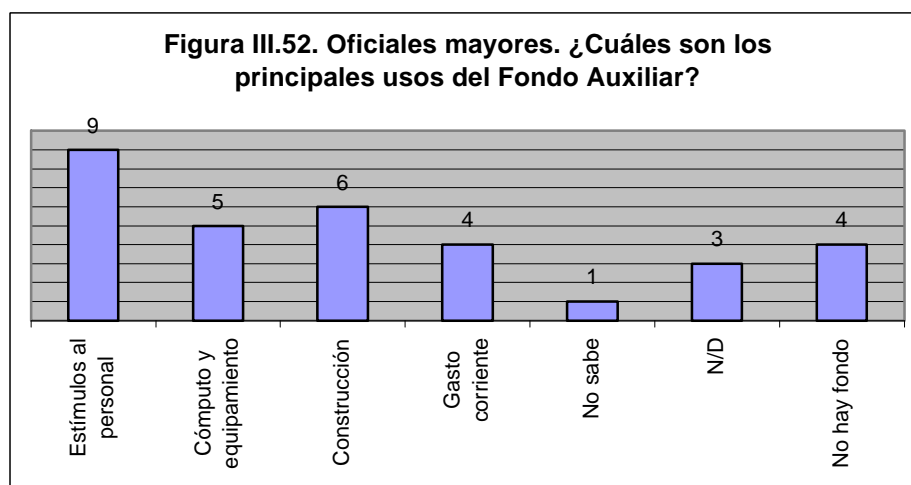
La figura III.51. permite observar que la creación de Fondos Auxiliares para la Administración de Justicia es una tendencia generalizada en el país. Incluso, en algunas de las cuatro entidades que todavía no cuentan con este mecanismo, existen proyectos para su próxima creación.

Por lo que respecta al funcionamiento de los Fondos, cabe aclarar que existen diversos mecanismos. La mayor parte de los Poderes Judiciales sigue un sistema en el que los recursos que ingresan en el Fondo, sean propios o ajenos, son invertidos en diversos instrumentos financieros con el objeto de obtener un buen rendimiento y un manejo flexible. La administración del Fondo Auxiliar

suele estar bajo la responsabilidad de una oficina auxiliar especializada, que depende de alguno de los órganos de gobierno del Tribunal. Dicha función no sólo requiere un amplio conocimiento del mercado financiero, sino que también implica una importante labor de coordinación con las unidades jurisdiccionales que reciben depósitos o que requieren retirarlos. Sin embargo, en otros casos, las decisiones sobre el uso de los recursos pertenecientes al Fondo son asumidas por órganos que no dependen del Poder Judicial y éste únicamente recibe los productos que le reportan a través de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado u otro organismo análogo. Esta circunstancia evidencia un problema de independencia del Poder Judicial en el manejo de recursos que le corresponden.

En cuanto a la regulación existente en materia de Fondos Auxiliares, el panorama es también variado. Por una parte, se encuentran fondos que tienen un escrupuloso marco regulatorio que prevé cada una de las operaciones que pueden realizarse, y establece mecanismos para su administración y control. Pero también hay casos en los que la regulación es mínima o inexistente. A pesar de la existencia de normas destinadas a normar el empleo del fondo o en algunos casos en los que no se ha desarrollado un marco regulatorio, pudo observarse que existen fondos en el país que tienen serios problemas de operación. En algunos casos, el problema se debe al empleo de los recursos ajenos y, en otros, simplemente a una mala administración. Estos problemas dejan claro que es necesario que los Poderes Judiciales cuenten con reglas claras que permitan operar con eficiencia el fondo, pero que al mismo tiempo garanticen un uso responsable y lo sujeten a un órgano de control efectivo. Incluso en aquellos estados donde el fondo funciona correctamente, a pesar de no existir un régimen que lo regule, este tipo de normas parece necesaria, toda vez que en estos casos, al igual que en los que la normatividad es incompleta, la operación del fondo depende básicamente de los encargados y de sus superiores, con lo cual las decisiones en una materia tan delicada se tornan claramente subjetivas.

El empleo de los recursos obtenidos con motivo de la operación de los Fondos Auxiliares se regula mediante lineamientos generales contenidos en la legislación. Es frecuente observar disposiciones que establecen que los caudales del Fondo serán empleados para la adquisición, construcción o reparación de inmuebles; la compra de material y equipo; la entrega de estímulos para el personal, o el apoyo de programas de capacitación, entre otros. Pero, al igual que en el caso de la operación del Fondo, existen estados en los que no existe ninguna disposición que regula el ejercicio del éste. Con el propósito de conocer con mayores detalles la forma en la que los Poderes Judiciales emplean sus Fondos, se decidió preguntar a los oficiales mayores sobre el principal destino de los recursos provenientes de los Fondos. La figura III.52. contiene las respuestas.

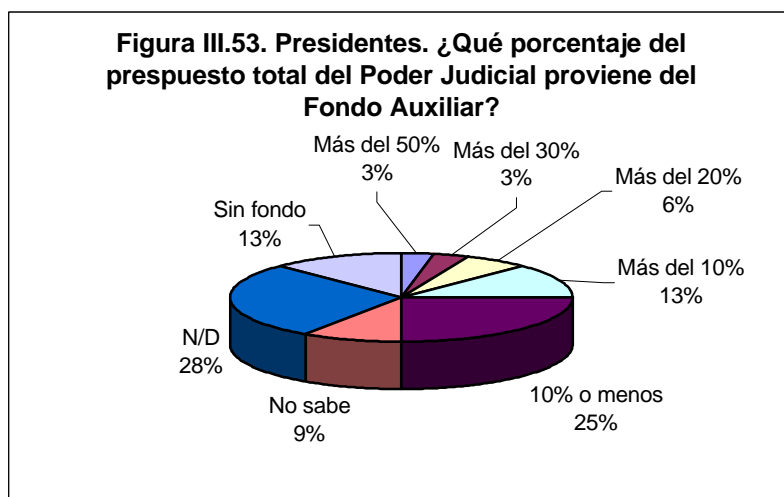


La figura III.52. tiene muchas cuestiones que resulta oportuno comentar. En primer término, llama la atención cómo en cuatro entidades se emplean los recursos del Fondo para cubrir el gasto corriente del Poder Judicial. Esta situación revela importantes limitaciones presupuestales en esos Poderes Judiciales. Adicionalmente, debe considerarse que los recursos provenientes del Fondo Auxiliar son contingentes, por lo que no debe dependerse de ellos para cubrir gastos que los Poderes Judiciales tienen cotidianamente. De forma evidente, esta situación se encuentra estrechamente relacionada con los resultados del proceso de negociación del presupuesto. El caso del empleo del Fondo para el otorgamiento de estímulos al personal guarda una íntima relación con el anterior, toda vez que los complementos que reciben los funcionarios judiciales en muchos casos llegan a ser periódicos. De alguna manera se ha tratado de fortalecer las percepciones del personal mediante el empleo del Fondo. Sin embargo, nuevamente debe considerarse la particular naturaleza del Fondo y los problemas que pueden presentarse cuando no generen recursos suficientes. El empleo del Fondo en los anteriores casos indica simplemente que los Poderes Judiciales no reciben recursos suficientes para cumplir con sus compromisos cotidianos.

Los casos que se refieren a la construcción y mantenimiento de inmuebles, así como a la adquisición de equipo de cómputo, mobiliario y demás material, parecen ser más apropiados. En ese sentido, el fondo se convierte en una herramienta que permite apoyar áreas específicas del Poder Judicial mediante la financiación de actividades muy concretas. Esta práctica parece mucho más sana que las reseñadas en el párrafo precedente. No obstante, es muy probable que en los Poderes Judiciales donde se emplean de esta manera los recursos del Fondo se cuenta con un presupuesto que cubre todas las necesidades del gasto corriente.

Una vez analizadas las características de los Fondos Auxiliares desde el punto de vista formal, estimamos necesario incluir algunas consideraciones en relación con la forma en que se desempeñan. Desde esa perspectiva, se atenderá en primer término al tamaño de los Fondos Auxiliares existentes en el país, atendiendo a los montos que suelen aportar al Poder Judicial, comparados con el presupuesto anual de cada institución. En segundo lugar, se presentarán los principales usos de los Fondos existentes en el país, de conformidad con las respuestas que nos proporcionaron los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia del país y los oficiales mayores.

La figura III.53. contiene las respuestas que dieron los presidentes cuando se les solicitó que mencionaran qué porcentaje del presupuesto anual del Poder Judicial ocupaban los ingresos provenientes del Fondo Auxiliar.



Como puede verse, más de la mitad de los presidentes en cuyos Tribunales hay un Fondo Auxiliar cuenta con información sobre los rendimientos obtenidos mediante este instrumento. Solamente tres presidentes desconocían el monto aproximado. Por lo que respecta a la importancia del Fondo Auxiliar, destacan los dos casos en los que el fondo aporta más del 50% y del 30% del total del presupuesto anual. En estos casos parece tratarse de Poderes Judiciales que realizan una administración muy eficiente de sus Fondos y que son capaces de obtener el máximo beneficio de las cantidades recibidas. No obstante, las cifras también pueden indicar que en esas entidades el presupuesto ordinario es muy bajo y, por ello, el Fondo Auxiliar juega un papel tan destacado. El apoyo adicional que reciben los Poderes Judiciales a través del Fondo Auxiliar es un complemento que les otorga cierto margen de maniobra en el manejo y asignación de sus recursos. Pero en ningún caso puede considerarse este mecanismo como una fuente permanente para financiar la función jurisdiccional.

### 3. *Sistema Nacional de Seguridad Pública*

El Sistema Nacional de Seguridad Pública fue creado en 1995 con el objeto de establecer un mecanismo encargado de coordinar las actividades de la Federación, los estados y los municipios en materia de seguridad pública.<sup>37</sup> Entre las actividades que desempeña se encuentra la celebración de convenios de colaboración mediante los que proporciona fondos federales a diversas instituciones del país, entre las que se encuentran los Poderes Judiciales.

Muchas instituciones judiciales del país se han visto beneficiadas con aportaciones provenientes del Sistema, aunque el tipo de apoyo y los montos concedidos son muy variables. La mayor parte de los Poderes Judiciales ha recibido fondos para financiar la compra de equipo de cómputo y material para sus bibliotecas. En algunos casos, se han financiado proyectos de construcción y remodelación de instalaciones. Recientemente se ha iniciado un programa destinado a dotar a los Tribunales con salas para videoconferencias, con lo cual se espera tener una red que permita comunicar a todos los Poderes Judiciales del país. En general, las aportaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública han representado un importante apoyo para las instituciones encargadas de la administración de justicia. No obstante, no parece existir un patrón definido para la obtención de fondos federales procedentes del Sistema. En ese sentido, el suministro de recursos provenientes es, en buena medida, una actividad discrecional. Las diferencias entre los proyectos que se han financiado, así como en el monto de las aportaciones, parecen confirmar esta situación. Aparentemente, las asignaciones son producto de procesos de negociación que no se encuentran claramente definidos.

No obstante, cabe aclarar que, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad, los Consejos locales y las instancias regionales deben proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerdos, programas o convenios sobre materias de relacionadas con la seguridad pública. Desde este punto de vista, parece corresponder a los Poderes Judiciales locales iniciar los procesos destinados a obtener apoyos del fondo, aunque no se tiene información sobre el inicio de estas gestiones por algún Poder Judicial y, en su caso, sus resultados.

---

<sup>37</sup> El artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública define la seguridad pública como la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.



## F. LA RELACIÓN CON EL PODER JUDICIAL FEDERAL

Dadas las características de procedencia del amparo directo en México, equivalente a un recurso de casación en otros países, cualquier asunto del fuero común puede terminar siendo revisado en última instancia por el Poder Judicial federal. Esta circunstancia produce diversos efectos tanto positivos como negativos en diversos ámbitos, de entre los que resaltan aquéllos que se generan en la justicia local.<sup>38</sup> De manera particular, los tribunales federales suelen ser considerados como una instancia superior a la jurisdicción local, y además fijan muchos de los criterios de interpretación de una parte importante de la legislación estatal. Ahora bien, el análisis de las consecuencias del amparo directo no se agota en esta relación. El hecho de que exista la posibilidad de recurrir las sentencias de segunda instancia a través de dicho recurso también incide en los justiciables. En estos casos, las partes deben sufrir costos adicionales por esperar un lapso más para conocer el sentido definitivo de las resoluciones que ponen fin a la controversia, así como por los pagos añadidos que se generan con motivo de la interposición del amparo.

El objetivo de esta sección es analizar el impacto de los amparos directos en la justicia local, presentar la forma en que ésta se relaciona con el Poder Judicial federal y con los justiciables, con motivo de la interposición de los amparos, todo ello desde la perspectiva de las instituciones judiciales estatales. Queda pendiente el estudio del amparo directo desde la perspectiva del Poder Judicial federal, así como de la perteneciente a los abogados. Sin duda estos trabajos resultan imprescindibles para poder aportar información valiosa y necesaria para completar un estudio a fondo del amparo directo en el país.

### 1. *El federalismo judicial*

El amparo directo o casación cumple con una función muy concreta, al revisar que los procesos que se desarrollan bajo la jurisdicción de los tribunales estatales se tramiten de acuerdo con las normas procesales existentes y se resuelvan garantizando el principio de la legalidad. De esta manera, el amparo directo es una especie de recurso extraordinario que opera una vez que los procesos han concluido, con el objeto de subsanar los vicios ocurridos durante su tramitación (llamado amparo para efectos) o en la sentencia que los da por concluidos. Esta función es particularmente relevante, toda vez que otorga a las partes una posibilidad adicional de impugnar el procedimiento alegando vicios procesales o los problemas derivados de la incorrecta aplicación de la ley. No obstante, la naturaleza de este recurso, como revisión de legalidad de las resoluciones definitivas de las instituciones jurisdiccionales de las entidades federativas, le confiere una connotación de subordinación a la justicia local frente al ámbito federal.

En resumen, el amparo directo resuelve dos tipos de asuntos: cuestiones de legalidad y cuestiones de constitucionalidad local. Ambas categorías son cuestionadas como obstáculos para el desarrollo de un auténtico federalismo en el país.

Los subapartados que se presentan a continuación proporcionan una aproximación que permite evaluar la importancia cuantitativa de los amparos directos, desde la perspectiva de los funcionarios judiciales locales. Además, se presenta información que contribuye a medir el tiempo que tardan los amparos en ser resueltos. Es fundamental aclarar que, en el primer caso, la recopilación de la información sobre los amparos fue especialmente difícil. Las oficinas de estadística en muchos casos no

---

<sup>38</sup> Cabe mencionar que, conforme a la ley vigente, además del amparo directo, la justicia federal puede llegar a conocer asuntos del fuero común a través del amparo indirecto, cuando se presenta alguna violación a garantías constitucionales. Este tipo de casos no es abordado por el presente trabajo, debido a que, en su generalidad, se trata de un juicio distinto a los procesos del fuero común, cuando el amparo directo tiene como objetivo la revisión de resoluciones jurisdiccionales definitivas de la justicia local y de los tribunales administrativos.

sólo carecían de un registro pertinente sobre esta información, sino que solían mezclar las cifras de amparos directos con indirectos, además de no llevar un registro sobre los resultados de la interposición de estos recursos.<sup>39</sup> No obstante lo anterior, pensamos que, ante la falta de información existente en esta materia, es importante dar a conocer lo recabado, que puede dar alguna idea, si bien no muy precisa, de lo que sucede en el país.

#### a. *Incidencia e impacto*

En primer término, es necesario determinar la magnitud del fenómeno. Para ello, es imprescindible obtener en primera instancia el número de amparos que se han presentado recientemente en cada Poder Judicial estatal. Esta información permite establecer con precisión la importancia del fenómeno desde el punto de vista de su incidencia. Posteriormente, se examinarán los efectos que tienen los amparos sobre las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia. El interés de este ejercicio radica en que permite conocer la forma en la que el Poder Judicial federal realmente influye sobre los Poderes Judiciales locales, mediante la modificación de criterios.

La figura III.54. muestra información sobre el número de amparos que se interponen en los Poderes Judiciales estatales.

FIGURA III.54. NÚMERO DE AMPAROS DIRECTOS INTERPUESTOS

<i>Estados</i>	<i>Amparos directos</i>
Aguascalientes	413
Baja California	1163*
Baja California Sur	134
Campeche	340*
Chiapas	1030
Chihuahua	1329
Coahuila	315*
Colima	79**
Distrito Federal	
Durango	322*
Guanajuato	3557
Guerrero	341
Hidalgo	421
Jalisco	
México	
Michoacán	1888
Morelos	699
Nayarit	425
Nuevo León	
Oaxaca	660
Puebla	2062
Querétaro	1147
Quintana Roo	166
San Luis Potosí	688

<sup>39</sup> Comúnmente nos encontramos con la justificación de que se trata de asuntos que ya se encontraban fuera del ámbito jurisdiccional local.

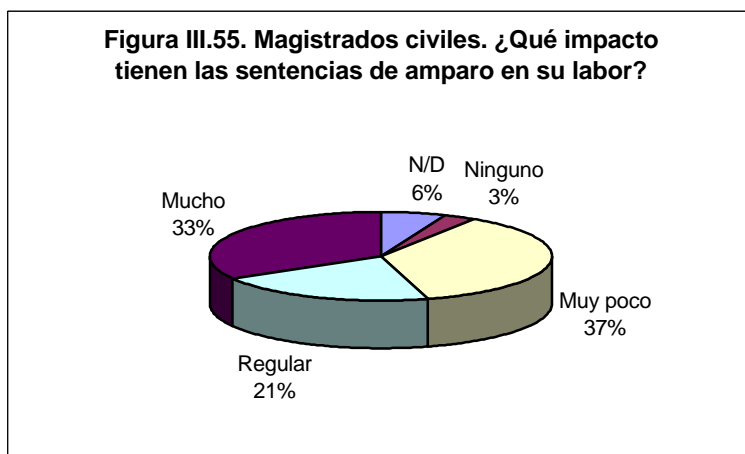
<i>Estados</i>	<i>Amparos directos</i>
Sinaloa	770
Sonora	744
Tabasco	991
Tamaulipas	936*
Tlaxcala	297*
Veracruz	679**
Yucatán	789
Zacatecas	536*

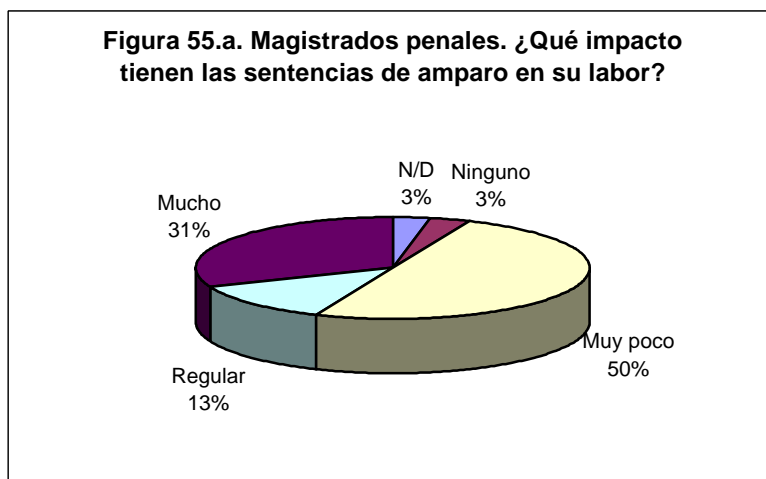
\* No distingue entre amparos directos e indirectos.  
 \*\* Amparos penales.  
 \*\*\* Resultados parciales del primer semestre de 1999.

El primer problema que se plantea del análisis de la figura III.54. tiene que ver con las dificultades existentes para su elaboración. Esta información es tratada de muy diversa manera por los Poderes Judiciales. En todo caso, las cifras revelan un uso extendido del amparo directo en el fuero común. Aunque es importante reconocer que no todos los asuntos llegan hasta el amparo.

Si bien el número total de amparos directos que se solicitan puede ser muy inferior al número total de resoluciones de segunda instancia que dictan los Poderes Judiciales, la cuestión de la casación no puede ser tomada a la ligera. Las resoluciones que resuelven los amparos en muchas ocasiones marcan los parámetros de aplicación e interpretación de las normas locales. Es de tal magnitud el amparo directo, que los tribunales encargados de resolverlos, los tribunales colegiados de circuito, son la estructura más numerosa de todo el Poder Judicial federal, lo que expresa un aspecto muy importante de la centralización judicial en México.

La influencia del Poder Judicial federal sobre los Poderes Judiciales locales no se produce únicamente en aquellos procesos donde se modifican las resoluciones, sino que ésta puede subsistir incluso en asuntos que no llegan a la jurisdicción federal. Las tesis interpretativas y jurisprudencias de los tribunales colegiados marcan la pauta para resolver en las salas de apelación de las entidades federativas. Precisamente, a propósito de esta situación, se preguntó a los magistrados locales sobre el impacto que tienen las sentencias de amparo en su labor. Las figuras III.55. y III.55.a. muestran los resultados.





Los magistrados civiles tienen los porcentajes de percepción más altos respecto del impacto de las sentencias de amparo en su labor (33%). No obstante, la diferencia respecto de los magistrados penales (31%) no es muy significativa. Donde se aprecia una diferencia más amplia es entre quienes perciben que el impacto de los amparos en su labor es regular. En este caso, el 21% de los magistrados civiles así lo estimó, mientras que sólo 13% de los penales.

Las diferencias entre una y otra materia pueden responder a las circunstancias que rodean a los procesos en cada una de ellas. Por un lado, debe tenerse en cuenta que en los juicios penales suele existir la obligación para los magistrados de suplir la deficiencia en la queja. En ese sentido, es posible pensar que los vicios del procedimiento, así como los problemas de fondo que se encuentran en la segunda instancia, son debidamente resueltos por los propios magistrados locales. La percepción, por tanto, de estos magistrados penales implica que son ellos y no los magistrados federales los que tienen la obligación legal de establecer las directrices interpretativas.

Por otro lado, debe considerarse que las controversias en materia civil aumentaron sensiblemente con motivo de las crisis económicas que se han presentado en el país. Asimismo, el catálogo legislativo que tienen que aplicar e interpretar los magistrados civiles es mucho más amplio que el de los penales. Esta situación propicia una amplia gama de posibilidades de interpretación. Otro elemento que debe tomarse en cuenta es que parece ser que los abogados también suelen ser distintos. Los jueces penales sostienen que un alto número de los procesos penales es llevado por defensores de oficio. Por el contrario, los jueces civiles se inclinan por pensar que los abogados particulares prevalecen en sus unidades jurisdiccionales.

#### b. *Tiempos amparo*

El tiempo de respuesta de la justicia federal es otro factor que interesa mucho a la justicia en las entidades. Se trata de una cuestión que incide tanto dentro de los Poderes Judiciales como en su exterior. Desde la perspectiva interior, la duración de los procesos repercute directamente en su costo. Hacia el exterior, el tiempo que transcurre para obtener una solución definitiva impacta directamente a los justiciables de dos formas; principalmente, por lo que toca a mayores gastos y la repercusión que tiene en la imagen que proyecta la institución frente a la sociedad. La figura III.56.

muestra la percepción que tienen los magistrados civiles en relación con el tiempo de tramitación de un amparo directo.



El 6% de los entrevistados estimó que la justicia federal resuelve los amparos en menos de dos meses. El 44% consideró que el trámite promedio se encuentra entre los dos y los seis meses. Un 19% afirmó que la justicia federal resuelve los amparos directos en un periodo superior a los seis meses pero inferior al año, y el 9% consideró que el tiempo promedio para la solución de los amparos superaba el año. Esta información indica la existencia de importantes demoras en la solución de los conflictos que plantean los particulares.

Si bien algunos funcionarios judiciales entrevistados comentaron que perciben mayor celeridad en el tiempo que la justicia federal toma para resolver los amparos que se le plantean, todavía hay muchos que consideran que la justicia federal emplea mucho tiempo para resolver. Al respecto, afirman que los tribunales colegiados de circuito no se ocupan de instruir el procedimiento, sino que prácticamente se centran en el estudio del acto reclamado y, en consecuencia, las resoluciones deben ser más expeditas.

Por otro lado, los magistrados complementaron sus respuestas al tiempo promedio de tramitación del amparo al mencionar problemas adicionales. Por un lado, sostienen que muchos tribunales colegiados resuelven los amparos para efectos, disponiendo que se reponga el procedimiento. En su opinión, en ocasiones esta medida es empleada por el personal de los tribunales colegiados para deshacerse de carga de trabajo sin necesidad de entrar a conocer el fondo de la controversia. Posteriormente, cuando el procedimiento es repuesto y se dicta nuevamente la resolución definitiva, es procedente un nuevo amparo directo. Esto puede ocasionar que un mismo asunto sea materia de múltiples amparos, lo que subraya cómo el establecimiento del amparo, a pesar de los múltiples beneficios que trajo en una etapa histórica determinada, hoy requiere importantes ajustes técnico-procedimentales.

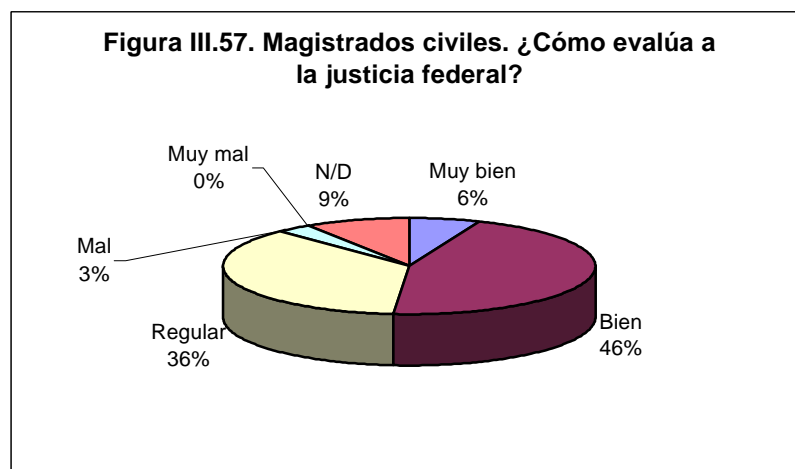
Otros comentarios se hicieron en relación con los diversos criterios que sustentan los tribunales colegiados de circuito. Este problema será abordado en la sección III.F.3.

Existe una corriente en los Poderes Judiciales estatales que se inclina por la creación de instancias locales de casación que sustituyan al amparo directo, con lo que quedaría el Poder Judicial federal encargado únicamente del control de la constitucionalidad. Esta tendencia fue expresada públicamente por los miembros de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los

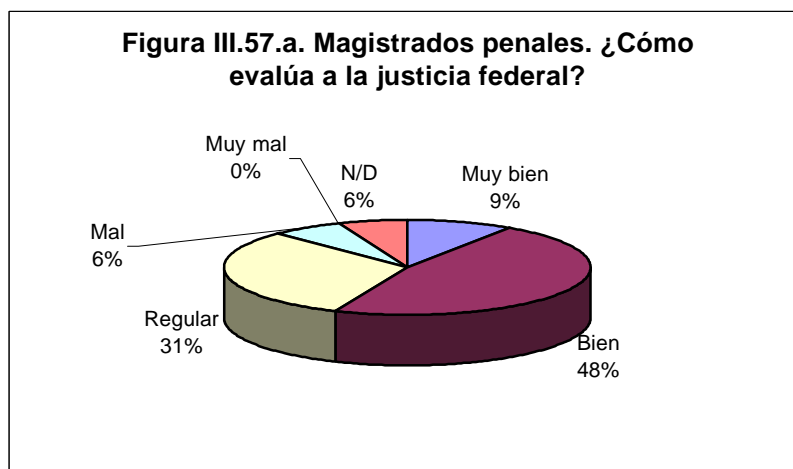
Estados Unidos Mexicanos en la llamada declaración de Yucatán “General Salvador Alvarado”.<sup>40</sup> Quienes apoyan esta tendencia sostienen que los Poderes Judiciales estatales deben contar con las instancias que se encarguen del controlar la legalidad de las resoluciones que dicten. Otros argumentos a favor de la postura sostienen que en ocasiones las resoluciones de los tribunales colegiados no hacen interpretaciones correctas de la legislación local, o que el impacto de las sentencias de amparo sobre las resoluciones de los tribunales estatales es muy bajo. Un factor adicional es el tiempo que toma el Poder Judicial federal para resolver los asuntos. Finalmente, hay opiniones en el sentido de que la existencia del amparo directo afecta el federalismo. En fechas recientes, ha empezado a discutirse la posibilidad de crear cortes estatales que también revisen la constitucionalidad de las leyes locales. En la nueva Constitución del estado de Veracruz se crea una sala constitucional, dentro del Tribunal Superior de Justicia, que se aproxima al cumplimiento de estas funciones jurisdiccionales.

## 2. Percepción de la justicia local

Como ha podido observarse, la relación entre los Poderes Judiciales locales y el federal es compleja. Merced al amparo, los tribunales colegiados de circuito pueden tener una importante influencia sobre la forma en que se tramitan y resuelven los asuntos del fuero común. Frente a esta situación, surge una interrogante sobre la forma en que los funcionarios de los Poderes Judiciales locales evalúan el papel que desempeña el Poder Judicial federal. Las figuras III.57. y III.57.a. contienen los resultados.



<sup>40</sup> El texto de la misma fue publicado en diversos medios. Los que aquí se tienen a la vista son el folleto publicado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia en octubre de 1999 y su transcripción en *Admónjus. Revista del Poder Judicial del Estado de Baja California*, año 3, vol. III, núm. 8, diciembre de 1999.



En general, la percepción de los magistrados sobre el desempeño de la justicia federal es favorable. Muy pocos entrevistados consideraron que la justicia federal hace un mal papel. No obstante, un tercio consideró regular el desempeño de los tribunales federales.

Sin embargo, existe una tensión importante respecto a las posiciones de los distintos ámbitos de la justicia. Mientras que la justicia federal desarrolla toda una serie de estrategias para fortalecer su autonomía financiera, en razón a la evidente necesidad que tiene para crecer, los tribunales de las entidades federativas enfatizan el problema que les ocasiona la estructura actual del amparo directo. Se trata, aunque de manera no muy obvia, de posiciones encontradas. Si se atendiera al llamado de la justicia federal, estaríamos en presencia de un Poder Judicial que requeriría más juzgados, pero también más tribunales colegiados para mejorar sus tareas y, de manera incidental, incrementar su papel de revisor de las resoluciones locales. Si, por el contrario, se atendiera al llamado insistente de los tribunales estatales, se requeriría pensar en reducir la estructura de los tribunales colegiados federales para dar más recursos a la justicia local y que éstos fueran incorporando mecanismos de revisión de la legalidad de sus resoluciones.

### 3. Problemática

El análisis presentado en los subapartados anteriores nos proporciona un panorama general de la difícil relación existente entre los Poderes Judiciales locales y el Poder Judicial federal. Este escenario es propicio para la generación de polos de tensión que afectan a todos los actores que intervienen en la relación. En las líneas siguientes se presentan algunas consideraciones sobre los problemas que se ven desde la perspectiva de los Poderes Judiciales locales en su relación con el Poder Judicial federal.

En primer lugar, conviene destacar la forma en que muchos funcionarios de Poderes Judiciales locales consideran que se plantea su relación con los jueces y magistrados federales. Se trata de un posicionamiento que parece ubicarlos como subordinados al Poder Judicial federal. Esta circunstancia puede ser explicada por la forma en que opera el amparo directo. Es decir, como un recurso extraordinario de casación que afecta a los procesos sustanciados en el fuero común. Desde este supuesto, los tribunales colegiados de circuito se ubican en una especie de instancia superior y, en consecuencia, pueden ser observados como superiores desde la perspectiva del proceso.



Los jueces y magistrados federales también pueden ser considerados como autoridades superiores, cuando emiten requerimientos a los funcionarios jurisdiccionales del fuero común, para que éstos ejecuten alguna diligencia en particular. Por lo general, cuando un Poder Judicial necesita la ayuda de otro, suele enviarse un exhorto con el objeto de que un juez competente en el área donde se requiere realizar la diligencia se encargue de la misma. Se entiende que este tipo de comunicación se realiza entre pares. En opinión de algunos juzgadores locales, la comunicación procesal con el Poder Judicial no siempre se realiza bajo este último criterio, sino que adopta formas más autoritarias. En algún caso se mencionó incluso el abuso de los juzgadores federales en el empleo de requerimientos para la ejecución de diligencias en particular. Hubo varios entrevistados que se mostraron inconformes con esta situación. Cabe añadir que pareciera existir una fuerte tradición de autoritarismo por parte de los funcionarios federales en sus relaciones con los funcionarios locales, ya que estos, con frecuencia, citaban la falta de interés por parte de los funcionarios federales en fomentar relaciones informales (sociales y culturales). También es necesario mencionar que los juzgadores federales suelen tener restricciones más rigurosas, institucionales, para relacionarse con otros actores de la entidad donde se encuentran adscritos, incluyendo a los propios miembros de la justicia local.

Otro factor relevante es la diferencia importante que existe entre los ingresos que tienen los juzgadores locales y los juzgadores federales. Esta situación *de facto* repercute también en las percepciones profesionales que tienen unos y otros. Para la mayor parte de los juzgadores locales, la carrera judicial federal constituye un peldaño superior para su desarrollo profesional que la carrera judicial en su entidad.

Asimismo, el Poder Judicial federal es el que acaba estableciendo los criterios de interpretación legislativa en el país, sin que existan mecanismos que controlen que, efectivamente, estos criterios sean uniformes, ya que con frecuencia tribunales colegiados del mismo circuito o de diversos plantean criterios divergentes. No será hasta que un asunto llegue a la Suprema Corte de Justicia, por denuncia de la contradicción, cuando se uniforme el criterio.

Finalmente, es necesario abordar el delicado asunto de la llamada jurisdicción concurrente, la cual se dirige específicamente a la materia mercantil. De acuerdo con la legislación mexicana, la regulación es federal y su aplicación corresponde tanto a los órganos federales como a los órganos locales. Tradicionalmente, la justicia federal optó por dejar al fuero común la recepción de demandas mercantiles con el argumento de su creciente especialización y sus cargas de trabajo. El desarrollo histórico de la economía en México, particularmente a partir de las crisis económicas de los ochenta y de 1994, implicó un importante aumento en la demanda de órganos jurisdiccionales en materia mercantil, lo que repercutió sensiblemente en la capacidad de respuesta de los juzgados civiles locales. Muchos juzgadores locales consideran que la justicia federal se rehúsa a recibir este tipo de asuntos, y estiman que debe existir una compensación federal especial a favor de los órganos jurisdiccionales locales, por asumir esta carga de trabajo.

Mientras no exista un diseño estratégico sobre el futuro de la administración de justicia, donde colaboren tanto instituciones federales como locales, difícilmente se prevé una solución completa e integral a los problemas aquí mencionados.