

IV. La función jurisdiccional .....	167
A. El marco legislativo.....	168
1. Constitucionalismo local.....	170
2. Difusión y recepción de tratados internacionales .....	171
3. Legislación local.....	173
4. Jurisprudencia local .....	175
5. Reglas procesales .....	177
B. El proceso .....	181
1. Los juzgadores .....	181
2. La tramitación .....	192
C. Los mecanismos alternativos .....	209
1. Optimismo generalizado .....	211
2. Problemática.....	212
D. Función jurisdiccional y sociedad.....	213
1. Los abogados postulantes .....	214
2. Las escuelas .....	217
3. Medios de comunicación .....	220
4. Los jueces vistos por sí mismos .....	221
5. Corrupción .....	222

#### IV. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

La solución de controversias mediante la interpretación y aplicación de la legislación es la principal razón de ser del Poder Judicial. Por esta razón, el desempeño de la institución debe realizarse atendiendo a criterios que se ocupan de la velocidad con la que se formulan las resoluciones, las condiciones en que éstas se llevan a cabo de la mejor manera posible, su previsibilidad y, finalmente, su calidad. Cuando estos objetivos se consiguen, es posible afirmar que el Poder Judicial está cumpliendo con sus tareas conforme a lo esperado, y que puede contar con un cierto grado de aceptación por parte de la sociedad. Los Poderes Judiciales, en la medida de sus posibilidades, procuran satisfacer estas metas mediante la adopción de distintas estrategias. En este apartado nos ocuparemos de la forma en la que los Poderes Judiciales desempeñan su labor jurisdiccional y la forma en la que procuran, desde el ámbito estrictamente jurisdiccional, cumplir con los objetivos trazados.

Es importante destacar que la obtención de todas las metas no depende exclusivamente de los Poderes Judiciales. Un análisis integral que pretenda explicar cómo cumple con su función jurisdiccional un Poder Judicial debe tomar en cuenta muchos factores externos que inciden directamente en el resultado y que, en muchas ocasiones, se encuentran fuera del control del propio Poder Judicial. Algunos ejemplos de estos factores son el marco legislativo, los abogados, la cultura jurídica, la relación con el Poder Ejecutivo y el Legislativo o bien la situación social en la entidad.

En primer lugar, se examina el marco legislativo que rige los procesos jurisdiccionales, así como las reglas que afectan el fondo de las cuestiones que se debaten, desde la perspectiva de los funcionarios jurisdiccionales. A continuación, se analiza la forma en la que los jueces entienden y desempeñan la función jurisdiccional, la problemática cotidiana y su posición como directores del proceso. Posteriormente, se centra la atención en el proceso. Se revisa la forma en la que debe desarrollarse conforme a la legislación de la materia contrastándose con la realidad.

La función jurisdiccional, entendida como el mecanismo típico que ofrece el Estado a los particulares para resolver controversias entre éstos o entre éstos y aquél, suele competir con otras alternativas para la resolución de conflictos en la sociedad. En ocasiones, son las propias instituciones jurisdiccionales las que por diversas razones consideran conveniente fomentar el empleo de este tipo de mecanismos. A propósito de este fenómeno, se decidió incorporar en este capítulo una sección en la que se analizan algunas cuestiones relacionadas con el empleo de mecanismos alternativos para la solución de controversias, que ofrece elementos para considerar sus posibles ventajas y desventajas. La intención es identificar cuál es la situación actual de la llamada “justicia alternativa” en las instituciones jurisdiccionales. Se presenta información sobre la forma en que los mecanismos son percibidos por los funcionarios jurisdiccionales, así como las expectativas que generan. También se incorporan comentarios sobre algunas experiencias particularmente destacables.

La parte final de este capítulo se centra en algunos aspectos sobre la relación que existe entre la sociedad y los Poderes Judiciales. Dadas las características del presente estudio, nuestro enfoque se hace desde la perspectiva de los Poderes Judiciales y, de manera muy particular, sobre la forma en que los jueces evalúan el desempeño de los abogados y la labor de las escuelas de derecho. Asimismo, se analiza, brevemente, la relación entre los juzgadores y los medios de comunicación. El conjunto de estas perspectivas permite conocer un aspecto limitado de la relación entre la sociedad y los Poderes Judiciales del país, toda vez que únicamente se emplea información proveniente de las

instituciones jurisdiccionales. Una visión de conjunto necesariamente debiera incorporar información sobre otros actores que intervienen en el proceso jurisdiccional y de la sociedad en general.

### A. EL MARCO LEGISLATIVO

La relación existente entre los Poderes Judiciales y el marco legislativo tanto sustantivo como adjetivo es compleja. Si bien puede sostenerse que en principio el juez se encuentra obligado a aplicar la ley, también debe considerarse que les corresponde interpretar el texto legislativo y adaptarlo a las situaciones que se les plantean. Éste es un aspecto clave de la función jurisdiccional, pues los jueces deben ser capaces de interpretar la ley, de tal forma que el resultado no sólo sea conforme a lo estipulado en el texto de la ley, sino que en cierta medida satisfaga las expectativas de los litigantes y las necesidades de la sociedad.

Esta sección pretende examinar la relación existente entre el juez y la ley. El objetivo incluye encontrar los medios a través de los que los jueces conocen la ley y cuál es su opinión respecto de las reglas que deben aplicar cotidianamente. No sólo interesan los aciertos y las deficiencias que encuentran en los textos legislativos; también deben tomarse en cuenta las limitantes que se les plantean, así como las dificultades que surgen para conocer los textos legales.

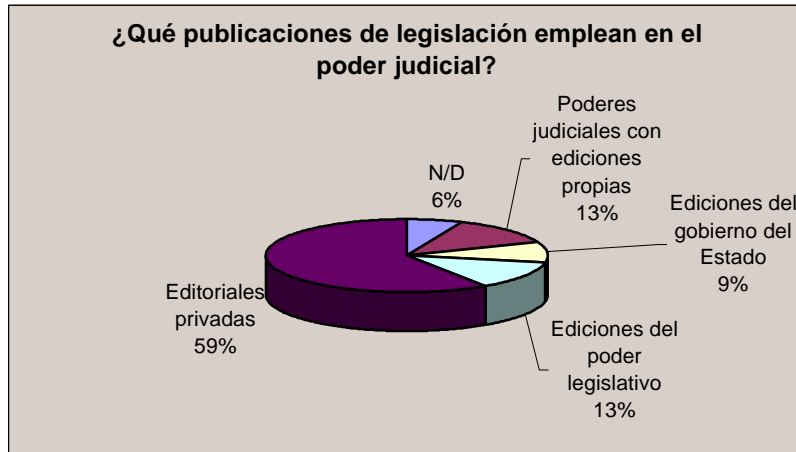
En este sentido, un primer problema común en materia de marco legislativo es aquél que se relaciona con el conocimiento de los ordenamientos existentes. Este problema no sólo afecta a los jueces, sino a la sociedad en general. Las ediciones de material legislativo son escasas. En muchos casos, los tirajes son reducidos y el cuidado de las ediciones deja mucho que desear. Este problema puede ser rastreado incluso hasta la parte final del proceso legislativo, toda vez que las publicaciones oficiales no guardan un orden sistemático<sup>1</sup> y los ejemplares tienen un tiraje limitado y una deficiente distribución. Sin duda, se trata de problemas que rebasan a los Poderes Judiciales del país, pero que tienen importantes repercusiones sobre la labor que desempeñan. El desconocimiento de la ley en un Estado de derecho no sólo no es un problema menor o un problema que puede ser dejado a la responsabilidad individual, sino que constituye un elemento básico en la construcción de esta forma de organización sociopolítica.

Algunos Poderes Judiciales procuran resolver el problema del conocimiento de la ley mediante la elaboración de compilaciones propias. La figura IV.1. contiene las respuestas proporcionadas por los secretarios generales de acuerdos de los Tribunales Superiores de Justicia del país sobre la forma en que los juzgadores obtienen la legislación vigente. Como es sabido, estos funcionarios son piezas clave en el manejo y organización de toda la institución jurisdiccional, ya que tienen entre sus múltiples funciones dar seguimiento a las resoluciones del Pleno o bien coordinar las oficinas que turnan los asuntos de segunda instancia entre las salas.

---

<sup>1</sup> Un caso común son los llamados ejemplares “fuera de número” en los que suelen publicarse leyes nuevas o paquetes de reformas. Estos ejemplares, al estar fuera de la seriación, no sólo son más difíciles de obtener, también es complicado saber de su existencia.

FIGURA IV.1. PREGUNTA A SECRETARIOS GENERALES DE ACUERDOS\*  
SOBRE EDICIONES LEGISLATIVAS



\*Se entrevistó a treinta y un secretarios generales de acuerdos.

De conformidad con lo establecido en la figura, el 59% de los Poderes Judiciales debe obtener su legislación mediante la compra de publicaciones privadas. Mas allá de la problemática que esto plantea, al carecer de una edición pública y oficial de los ordenamientos legislativos, algunos entrevistados consideraron que esta circunstancia no necesariamente indica que la legislación pueda ser obtenida con facilidad. En ocasiones, los tirajes son muy reducidos y la calidad de las ediciones deja mucho que desear. En el caso de las ediciones de los Poderes Judiciales, el problema de los tirajes suele repetirse, ya que, por lo general, elaboran únicamente el número necesario para sus integrantes. Muchas entidades han iniciado en algún momento programas editoriales, pero la mayor parte de ellos han sido abandonados por la carencia de recursos o por considerar que no se trata de labores importantes. Existen también casos aislados, como el de Baja California Sur, donde el Poder Judicial del estado y la Barra de Abogados editaron un Código de Procedimientos Civiles, sentando importantes precedentes de colaboración entre organismos que no necesariamente trabajan de forma conjunta de manera tradicional.

Por otra parte, en las entrevistas a los secretarios también se obtuvo información sobre la forma en que los Poderes Judiciales difunden las reformas legislativas. En ese sentido, se encontró sorprendentemente que solamente once instituciones judiciales tienen un servicio o sistema que difunde este tipo de información a sus propios integrantes. En otros estados existen unidades responsables de circular dentro de los Poderes Judiciales las reformas más recientes.

Sin embargo, todavía hay muchos lugares donde corresponde exclusivamente al juez, por cualquier medio que tenga a su alcance, allegarse el material legislativo indispensable para el cumplimiento de su labor. En estos casos, las dificultades se presentan no sólo por la forma en la que reciben las publicaciones, sino también por la forma en la que deben organizar el material para su consulta. Vimos a muchos jueces con Códigos subrayados, enmendados, testados y con largos apéndices de fotocopias con las reformas más recientes. Si bien es cierto que es responsabilidad de todo ciudadano y particularmente del juez conocer la ley, también lo es que uno de los requisitos básicos del proceso legislativo es la publicación, y ésta debe hacerse con la calidad y distribución necesaria para su conocimiento en toda la sociedad. Éste es un elemento indispensable para una correcta articulación del Estado de derecho. El que exista una disposición legislativa expresa que establece la obligación por parte de cada ciudadano para conocer la ley, aunque resulta un meca-

nismo entendible, no es suficiente para lograr una auténtica difusión y conocimiento del sistema jurídico.

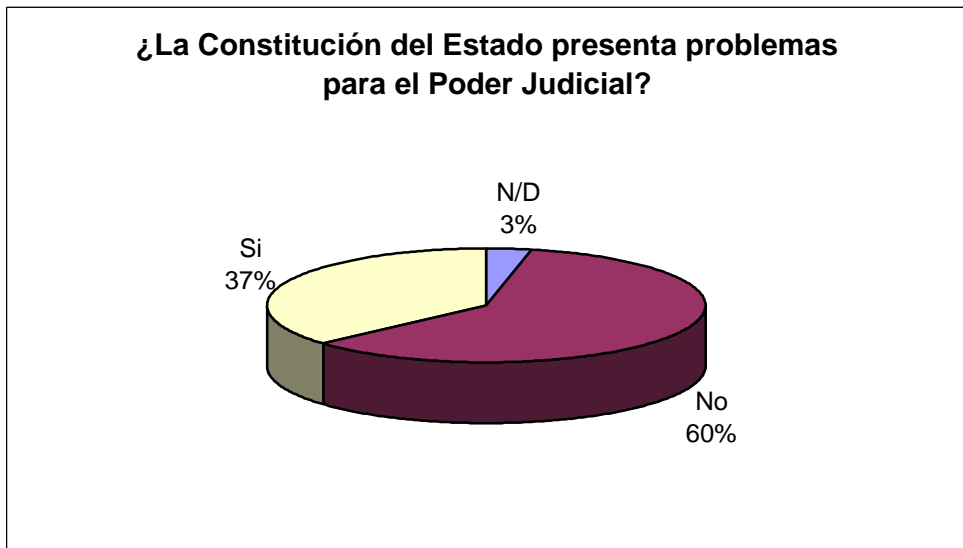
En los subpartados siguientes se analizan los marcos legislativos utilizados por los jueces, sus virtudes y defectos, desde su perspectiva, a efecto de entender cómo llevan a cabo su labor.

### 1. *Constitucionalismo local*

Por lo que respecta a las Constituciones de los estados de la república, los funcionarios judiciales las consideran principalmente como el fundamento de las atribuciones y organización de los Poderes Judiciales. Muy pocos se refirieron a las garantías contenidas en las mismas o a controversias suscitadas con motivo de su interpretación.

La figura IV.2. presenta los resultados de la pregunta que se hizo a los presidentes de los Tribunales sobre la problemática que planteaba la Constitución estatal a las labores del Poder Judicial. El 60% contestó que no consideraba que la Constitución fuera problemática para las labores del Poder Judicial. El 37% manifestó que la Constitución era problemática.

FIGURA IV.2. PREGUNTA A PRESIDENTES SOBRE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL



Las explicaciones que se recibieron sobre la problemática que plantean las Constituciones fueron en general parcas. Una cuestión mencionada con frecuencia tiene que ver con el hecho de que algunas Constituciones o, en su caso, las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales fijan el número de magistrados y salas que integran el Tribunal Superior de Justicia e incluso su competencia por materia. La inquietud de los funcionarios judiciales se debe a que cualquier cambio en la organización obliga necesariamente a plantear una reforma al texto constitucional. El argumento es que la regulación de estas cuestiones en el texto constitucional o en la Ley Orgánica genera una rigidez excesiva. Como ejemplo existe un Tribunal Superior de Justicia que no ha podido ampliar o modificar su estructura, a pesar de las necesidades existentes, por la división política del Congreso.

Otro aspecto problemático fue el diseño de los Consejos de la Judicatura. Se hicieron referencias a la forma en la que se designa a los integrantes de este órgano, así como a las atribuciones del Consejo y sus relaciones con el Pleno del Tribunal. En el primer caso, algunos entrevistados cuestionaron el origen de los integrantes de los Consejos, al considerar que éstos deben ser provenientes

del propio Poder Judicial. Hubo también quien mencionó la intervención de los partidos políticos en la elección de los consejeros, con lo cual las decisiones no son siempre acertadas. Por lo que respecta a la definición de las atribuciones de los Consejos, los comentarios se centraron en las facultades concurrentes entre el Pleno y el Consejo, así como en la naturaleza de este último.

Existe una corriente importante dentro de los Poderes Judiciales a favor de la unidad jurisdiccional. La idea es que la justicia administrativa y la electoral se incorporen al Poder Judicial. No obstante, no se recibieron comentarios sobre los problemas que genera la falta de unidad jurisdiccional.

Algunos funcionarios judiciales aprovecharon el tema del constitucionalismo local para plantear la incorporación de novedades. Se mencionó la posibilidad de incorporar un recurso de casación, así como la idea de crear una jurisdicción constitucional estatal, asunto muy en boga por parte de los Poderes Judiciales estatales (*vid.* sección III.F.).

En ocasiones, se hicieron referencias a la existencia de discordancias entre los textos constitucionales y las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales. Las causas de este problema eran fundamentalmente dos. En primer término, encontramos que muchas reformas que se hacen a las instituciones judiciales no cuentan o, en su caso, no siguen una agenda o una programación preestablecida. Esto quiere decir que, en el momento en el que se aprueba la reforma constitucional, no existe un proyecto consensuado de Ley Orgánica del Poder Judicial o éste todavía se encuentra en una fase preparatoria. En segundo lugar, conviene destacar los problemas a que se enfrentan algunos Poderes Judiciales en sus Congresos para la aprobación de legislación sobre administración de justicia. Esta circunstancia hace que el proceso legislativo se prolongue más del tiempo deseable. Asimismo, obliga a los funcionarios judiciales a negociar con los integrantes de los Congresos hasta los cambios más simples a la legislación.

Finalmente, el tema más recurrido fue el de la estabilidad de los funcionarios judiciales. Los presidentes se mostraron particularmente interesados en el tema. En algún caso, se presentó un análisis sobre la inamovilidad, en el entendido de que su existencia puede producir efectos contraproducentes. El argumento expuesto fue que la inamovilidad genera apatía entre los funcionarios judiciales, puesto que dejan de tener una motivación para superarse. Sin embargo, también se escucharon voces a favor de la consolidación de la inamovilidad, como una medida que contribuye a fortalecer la autonomía del Poder Judicial y la independencia del juzgador. El problema de los procedimientos para destituir a magistrados fue abordado principalmente desde el punto de vista de su tratamiento constitucional. Se hicieron comentarios sobre la falta de claridad de la regulación existente, así como de las lagunas que presenta la legislación. También en relación con la estabilidad, se hizo referencia al problema que representa que cada lapso determinado (por lo regular, seis años) todos los magistrados sean sometidos a un proceso en el que se determina su sustitución o su ratificación. Un argumento en contra de esta medida es que interrumpe la continuidad de los programas que se encuentran en ejecución dentro del Poder Judicial. Pero el más evidente es el que relaciona esta práctica con la elección del nuevo gobernador de la entidad. Es decir, con la sustitución de los integrantes del Poder Judicial por individuos cercanos al nuevo titular del Poder Ejecutivo.

## 2. *Difusión y recepción de tratados internacionales*

Los tratados internacionales son instrumentos cuyo empleo en la solución de las controversias que se plantean en los tribunales adquieren cada vez mayor potencial. Sin embargo, la opinión generalizada en los Poderes Judiciales es que los tratados se emplean muy poco. Los funcionarios judiciales atribuyen esta circunstancia a diversos factores. En primer lugar, mencionan las dificultades para conocerlos y para obtener los textos. El problema se presenta cuando es necesario buscar

un catálogo de los instrumentos internacionales suscritos. Posteriormente, es necesario obtenerlos. En segundo lugar, sostienen que los abogados no suelen emplearlos.

La figura IV.3. muestra la percepción que tienen los presidentes sobre la forma en que inciden los tratados en los Poderes Judiciales. Como puede verse el impacto es reducido. Cinco presidentes contestaron que el mayor problema en materia de tratados radica en las dificultades para obtenerlos.

FIGURA IV.3. PREGUNTA A PRESIDENTES SOBRE TRATADOS INTERNACIONALES



La misma pregunta se hizo a los jueces de primera instancia. En esta ocasión, las respuestas en sentido negativo fueron todavía mayores, tal y como puede observarse en las figuras IV.3.a. y IV.3.b. Sin embargo, conviene destacar que el porcentaje de jueces civiles que consideró que los tratados no afectaban su labor es inferior al de los penales.

FIGURA IV.3.a. PREGUNTA A JUECES CIVILES SOBRE TRATADOS INTERNACIONALES



FIGURA IV.3.b. PREGUNTA A JUECES PENALES SOBRE TRATADOS INTERNACIONALES



De los ocho jueces civiles que proporcionaron información adicional en materia de tratados, tres se refirieron al empleo de estos instrumentos para resolver cuestiones de tipo familiar. Solamente un juez dijo emplear tratados en materia comercial. Dos expresaron que los tratados en general se aplican muy poco.

Por lo que respecta al manejo de los tratados, sólo un juez afirmó tener problemas para obtener dichos instrumentos. Dos mencionaron que existen tratados que contravienen las disposiciones locales. Uno de ellos comentó que, cuando se le presentó ese caso, lo resolvió aplicando el tratado.

En cuanto a los jueces penales, únicamente tres proporcionaron información adicional. Dos hicieron referencia al uso de tratados en materia de extradición. El otro dijo que no aplicaba tratados internacionales.

Un balance de los resultados obtenidos necesariamente debe considerar problemática la falta de difusión de los tratados en el país. Por otro lado, como bien adelantaron dos jueces, también es necesario considerar los efectos de los tratados sobre la legislación local.

Finalmente, conviene resaltar los comentarios expresados por diversos juzgadores, en el sentido de que los abogados no suelen emplear tratados internacionales para la defensa de sus asuntos. Esta circunstancia indica claramente que estos instrumentos requieren mayor atención, tanto en su difusión como en su estudio.

### 3. Legislación local

Los últimos cinco años han sido muy intensos en cuanto a la producción legislativa. En algunos casos, se ha optado por sustituir por completo los Códigos Penal y Civil, así como los de Procedimientos respectivos. La entrada en vigor de los nuevos ordenamientos obliga a realizar interpretaciones y definir criterios. Tal es el caso de estados como Coahuila, Morelos y Quintana Roo. En otras entidades, las modificaciones no han sido tan amplias; sin embargo, es posible encontrar reformas en casi todo el país.

La producción de nueva legislación obliga a los Poderes Judiciales a prepararse para recibirla. Entre estos preparativos, destacan medidas como la difusión del nuevo material legislativo, o la impartición de cursos de actualización al personal jurisdiccional.

El objetivo de este apartado es analizar la legislación de las entidades desde la perspectiva de los juzgadores y tomando en consideración que se trata de disposiciones que en su mayoría han sido reformadas recientemente. Las opiniones de los entrevistados sobre la problemática que plantea la legislación en relación con el ejercicio de sus funciones, así como de la organización de los Poderes



Judiciales, permite conocer con mayor profundidad el proceso de recepción, interpretación y aplicación del derecho en las entidades.

FIGURA IV.4. OPINIÓN SOBRE LA LEGISLACIÓN ESTATAL A JUZGADORES CIVILES

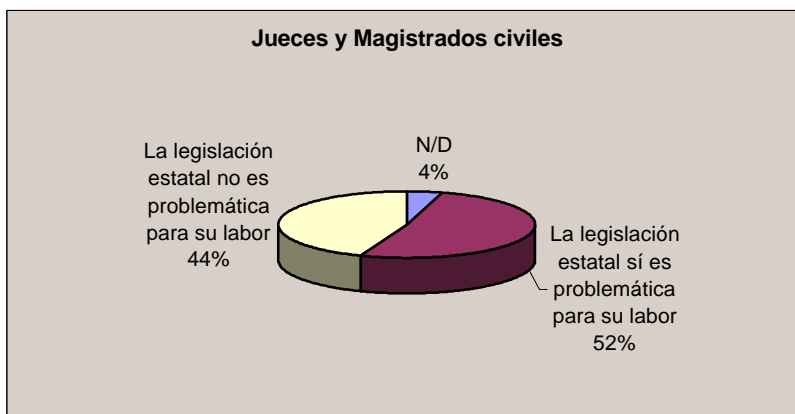
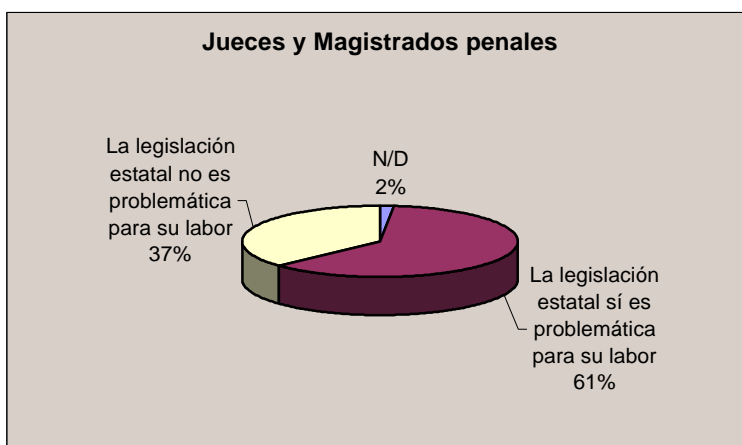


FIGURA IV.4.a. OPINIÓN SOBRE LA LEGISLACIÓN ESTATAL A JUZGADORES PENALES



Las figuras IV.4. y IV.4.a. contienen los porcentajes de las respuestas que proporcionaron los juzgadores divididas por materia. En ambos casos, ocurre que más de la mitad de los entrevistados consideran en alguna medida problemática la legislación de sus estados. En el caso de los jueces y magistrados penales, el porcentaje se eleva al 61%. Una posible explicación de esta situación tiene que ver con las reformas al texto de la Constitución de la república y la repercusión que tienen sobre los Códigos Procedimientos Penales estatales. El problema consiste en que los lapsos que transcurren entre las reformas constitucionales y la modificación de la legislación adjetiva estatal pueden ser prolongados. Esto hace que se presenten contradicciones entre el texto constitucional y la legislación estatal vigente. Los juzgadores también se refirieron a otro tipo de problemas. Entre ellos, mencionaron cuestiones que tienen que ver con la necesidad de reformar los Códigos Penales, a fin de colmar lagunas o para definir con mayor precisión ciertos tipos.

La problemática que mencionaron los jueces y magistrados civiles fue principalmente de carácter procesal. En la sección dedicada al análisis de las cuestiones procesales (IV.A.5.) se abordarán estas cuestiones.

Muy pocos jueces y magistrados comentaron sobre problemas relacionados con la Ley Orgánica del Poder Judicial. A diferencia de ellos, éste fue el tema que más interesó a los presidentes, quienes en general hablan de la necesidad de modernizar o ajustar el marco jurídico que rige los Poderes Judiciales y la legislación, tanto sustantiva como adjetiva.

Un aspecto que no puede dejar de mencionarse es el relativo a la calidad de la legislación que se produce. En opinión de los funcionarios jurisdiccionales, los efectos de la nueva legislación han sido dispares. Hay quienes consideran que los nuevos ordenamientos generaron un importante retroceso para la administración de justicia en sus estados. Se quejan de problemas de técnica legislativa y falta de conocimientos prácticos del legislador. Tres juzgadores fueron particularmente críticos con los nuevos Códigos de sus estados. Esta circunstancia obliga a hacer una reflexión sobre la forma en la que se desarrollan los procesos de reforma en los estados. La inconformidad de algunos jueces hace pensar que los Poderes Judiciales tienen poca participación en la elaboración de las reformas. Por otra parte, se escucharon comentarios en relación con los problemas que se generan en los Congresos estatales con motivo de la presentación de iniciativas de reformas. En algunos casos, las tensiones políticas de los Congresos han dejado reformas consideradas urgentes pendientes de aprobación.

Para concluir esta sección, debemos recordar que, de conformidad con las figuras IV.4. y IV.4.a., el porcentaje de entrevistados conformes con la legislación estatal no es nada despreciable. Asumimos que quienes así respondieron se encuentran conformes con el contenido de las leyes. No obstante, esta información también puede revelar un escaso sentido crítico entre los juzgadores.

#### 4. *Jurisprudencia local*

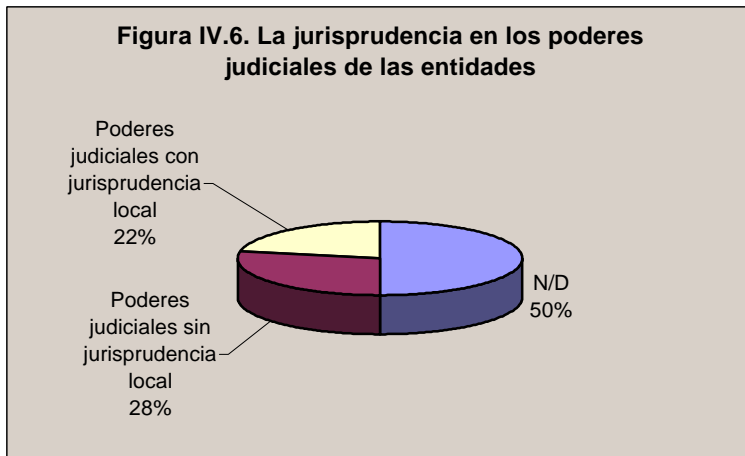
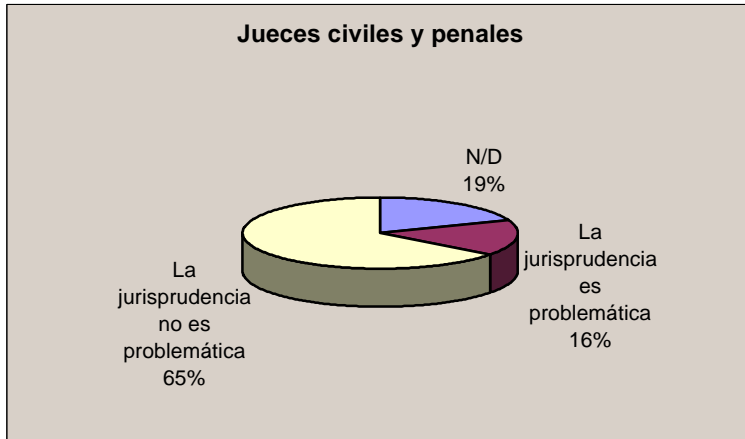
La creación de jurisprudencia en los Poderes Judiciales locales se encuentra contemplada en muchas legislaciones. La jurisprudencia se integra con las interpretaciones de la ley que realizan los Poderes Judiciales. Se trata una función clave para el desarrollo de las instituciones judiciales. La jurisprudencia genera previsibilidad, ya que permite que los justiciables pueden conocer de antemano los criterios de interpretación de la ley que sostiene el Tribunal, lo que provee de dirección y cierto grado de uniformidad a la institución. Además, permite que los Poderes Judiciales orienten el sentido de la legislación, de tal forma que se aproxime mejor a la problemática social. No obstante, la jurisprudencia, así como la difusión de los criterios jurisdiccionales, son actividades poco frecuentes en los Poderes Judiciales de las entidades. Algunos Tribunales Superiores de Justicia muestran poco interés por el desarrollo de criterios jurisprudenciales. Un magistrado explicó este problema mencionando que, dada la intervención del Poder Judicial federal y su jurisprudencia, parecía hasta cierto punto ocioso elaborar criterios propios, toda vez que su validez, en última instancia, estaba sujeta a la revisión del tribunal colegiado al que fuera turnado el caso.

La pregunta que se hizo a los entrevistados sobre si consideraban que la jurisprudencia local resultaba problemática permitió conocer la percepción de los juzgadores sobre su empleo. La figura IV.5. presenta los porcentajes de las respuestas de los jueces de primera instancia. Un 65% de los entrevistados respondió que la jurisprudencia no era problemática. Sin embargo, dentro de este porcentaje, hay que contar a aquellos jueces que contestaron en ese sentido, porque el Poder Judicial al que pertenecen no produce jurisprudencia.

De la información complementaria que nos proporcionaron los entrevistados al responder la pregunta que nos ocupa, obtuvimos datos sobre los Poderes Judiciales que producen jurisprudencia y los que no lo hacen. La figura IV.6. muestra los resultados. Los porcentajes obtenidos permiten observar que, de acuerdo con nuestros entrevistados, el 22% de los Tribunales del país produce y emplea jurisprudencia, es decir, siete Poderes Judiciales. Este material suele publicarse en las revistas y otros medios de difusión de los Poderes Judiciales. Conviene destacar el alto porcentaje de

casos en los que los entrevistados no aportaron mayor información sobre la jurisprudencia local. Una posible interpretación de este resultado es que existe poco interés por el tema entre los juzgadores.

FIGURA IV.5. OPINIÓN DE JUECES SOBRE JURISPRUDENCIA LOCAL



En algunas entidades donde respondieron que no tenían jurisprudencia propia, nos informaron de que se tenía proyectado incorporar esta figura en la legislación. Sin embargo, existen varios Poderes Judiciales en los que, a pesar de estar prevista la jurisprudencia en la legislación, ésta no se produce.

Una situación semejante ocurre con las contradicciones de tesis entre las salas de los Tribunales. En estos casos, sucede que la legislación local contempla un procedimiento para resolverlas, pero éste no se lleva a la práctica o se hace en casos muy aislados. Nuevamente, en estos casos, se hace referencia a las resoluciones del Poder Judicial federal y su obligatoriedad.

En un Poder Judicial se ha procurado uniformar las interpretaciones mediante la celebración de reuniones en las que participan los jueces y los magistrados. No obstante, no parece haber ningún proyecto destinado a producir jurisprudencia.

La ausencia de jurisprudencia en un Poder Judicial es indicativa de la falta de atención a cuestiones fundamentales para la administración de justicia. Las interpretaciones que se dan a conocer mediante este mecanismo contribuyen a enriquecer la vida jurídica de la sociedad a la que sirve cada Poder Judicial y persiguen el objetivo de orientar tanto a los juzgadores como a los justiciables sobre la forma en la que debe interpretarse de acuerdo con el Tribunal. Su ausencia genera incerti-

dumbre. Muchos juzgadores se muestran confundidos frente a la existencia de criterios encontrados producidos por salas de un mismo Tribunal. Sin embargo, también en estos casos, el empleo de mecanismos como la denuncia de contradicción de tesis son poco socorridos. La jurisprudencia local y los procedimientos que contribuyen a dar certeza a los criterios sostenidos por los Tribunales son áreas en las que hay trabajo por hacer.

Sin embargo, cabe destacar la utilidad de proyectos como la celebración de reuniones generales en las que participan los juzgadores de cada entidad, donde se discuten temas relacionados con la manera en que desempeñan la función jurisdiccional. El intercambio de información sobre el ejercicio de la función puede ser un mecanismo que contribuya a producir criterios más uniformes en un Poder Judicial, sin que ello repercuta sobre la independencia de cada juzgador.

## 5. Reglas procesales

Las disposiciones adjetivas son una pieza fundamental para el funcionamiento de los Poderes Judiciales. La cuestión procesal es un tema recurrente entre los juzgadores. La mayor parte de los entrevistados mencionó por lo menos un tema relacionado con esta cuestión. El análisis que se presenta a continuación aborda aspectos muy generales del proceso. Se trata de una aproximación a cuestiones procesales que afectan a todos los Poderes Judiciales de la república.

### a. Los términos procesales

Una corriente generalizada dentro de los Poderes Judiciales se inclina por la idea de reducir los términos procesales. Algunos entusiastas de esta corriente consideran que en muchos casos los términos responden a situaciones históricas que ya han sido superadas y que, consecuentemente, deben reducirse. Otros simplemente opinan que el resultado será un proceso más breve. Sin embargo, no parece existir una discusión generalizada sobre los problemas estructurales que se generan en el proceso mediante la reducción acrítica de los términos. Dos ejemplos parecen oportunos para ilustrar el problema. En el caso del término que se da al juez para que dicte sentencia, las reducciones han obligado a los funcionarios judiciales a resolver con prisa los asuntos para ajustarse al término o a considerar un lapso superior al prescrito en la ley para dictar sentencia sin que con ello estimen que el asunto se encuentra rezagado --*vid.* sección IV.B.2.a.1).a)--. El segundo ejemplo consiste en el hecho de que la reducción de términos procesales puede generar problemas a los litigantes para preparar cada etapa del proceso. En muchos casos, esta circunstancia puede producir auténticos casos de indefensión.

De acuerdo con la información que se obtuvo, los estados de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y Tabasco han efectuado reformas a su legislación procesal civil con el objeto de reducir los términos procesales. No conocemos ninguna evaluación sobre los resultados de cada uno de estos procesos. Los comentarios de los entrevistados en relación con los efectos de las reformas fueron muy variados: hubo quienes consideraron que los cambios fueron positivos y otros que los estimaron como un retroceso o que simplemente no funcionaron.

Por lo que respecta a la materia penal, los estados que en los últimos años han reformado sus Códigos Procesales con el objeto de reducir los tiempos del proceso son: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Durango, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas. Al igual que en materia civil, la tendencia ha sido reducir los términos. En muchas entidades, las reformas, además, han incluido disposiciones orientadas a la activación de los juicios sumarios. Pero también en esta materia la opinión de los entrevistados sobre los resultados es desigual. Algunos

juzgadores reconocen que las reformas han tenido pocos efectos en la práctica. Un aspecto que vale la pena resaltar es que algunos jueces y magistrados penales se mostraron poco entusiastas con los efectos de la reducción de los términos procesales, al argumentar que afectan a la defensa de los procesados.

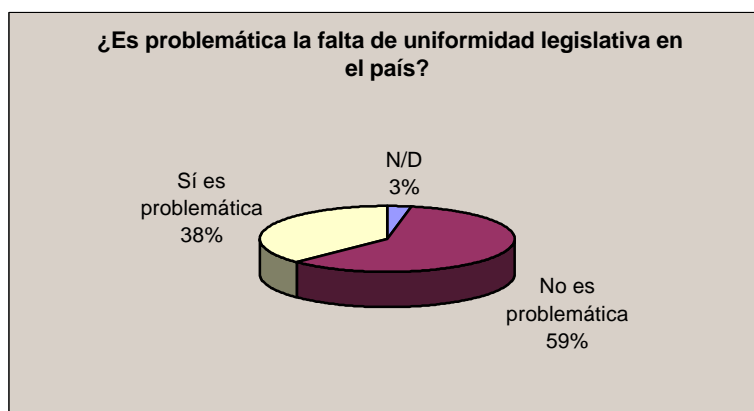
Además de la reducción de términos, los entrevistados mencionaron diversos aspectos específicos del proceso que consideran conveniente revisar. Una cuestión mencionada por algunos juzgadores fue la relativa a la necesidad de limitar los recursos que las partes pueden interponer frente a las determinaciones jurisdiccionales. El argumento de quienes apoyan esta posición es que frecuentemente se abusa en el empleo de los mismos, con lo cual no sólo se alarga la duración del proceso, sino que se incrementa su costo.

### b. *La uniformidad nacional en materia procesal*

Una cuestión que suscita muchas controversias en el país es la relativa a la uniformidad legislativa. Sin duda, se trata de un problema complejo que afecta diversas áreas. Esta sección presenta una aproximación a la percepción que tienen los funcionarios judiciales sobre la uniformidad legislativa en el país. El interés de su postura radica fundamentalmente en el hecho de que ellos son quienes se enfrentan cotidianamente a los problemas que la legislación plantea.

Muchos entrevistados consideraron que la unificación de la legislación era una mala idea. Al efecto, argumentaron que las características de cada entidad obligaban a la creación de normatividad específica. La figura IV.7. presenta las respuestas de los presidentes al cuestionamiento sobre si consideraban problemática la falta de uniformidad legislativa en el país. Un 59% consideró que la falta de uniformidad legislativa no era problemática. El 38% la consideró problemática. De estos, varios mencionaron que la falta de uniformidad causa problemas en el área penal; particularmente, en las zonas limítrofes de los estados.

FIGURA IV.7. PREGUNTA A PRESIDENTES SOBRE LA UNIFORMIDAD LEGISLATIVA



La pregunta también dio lugar a que los funcionarios judiciales hablaran sobre la conveniencia de uniformar la legislación. Cuatro presidentes consideraron que no era una buena idea, debido a las especificidades de cada entidad. Seis presidentes se inclinaron por la uniformidad legislativa en materia procesal. Incluso hubo uno que comentó que estimaba apropiado un Código Civil uniforme. Los argumentos a favor de la uniformidad legislativa en materia procesal se fundaron en el hecho de que el proceso no tiene por qué diferir de una entidad a otra, al tratarse de una cuestión estrictamen-

te técnica. Asimismo, mencionaron que un proceso uniforme en todo el país puede contribuir a facilitar la cooperación judicial y dar mayor seguridad y garantías a los litigantes.

También en relación con la uniformidad legislativa, tres presidentes contestaron que la legislación local, en general, sigue el patrón federal; consecuentemente, la uniformidad legislativa existe en términos generales.

Finalmente, dos presidente abordaron el problema de la uniformidad legislativa desde la perspectiva del federalismo. En ese sentido, expresaron que la uniformidad atentaba contra la autonomía de las entidades.

El debate sobre la uniformidad legislativa es un tema que, a pesar de ser muy controvertido, no parece preocupar particularmente a los Poderes Judiciales. No obstante, los funcionarios judiciales son capaces de identificar problemas concretos en esta materia. La idea de elaborar códigos tipo parece ser un tema sumamente problemático. Existen muchos factores que obstaculizan este proyecto, que van desde la defensa de la autonomía estatal hasta las necesidades concretas de cada Poder Judicial. Un planteamiento tan ambicioso, en todo caso, requiere un largo proceso de elaboración y de amplia colaboración. Sin embargo, si se identifican cuestiones sustantivas con problemas concretos debidos a la falta de uniformidad, es posible plantear lineamientos generales para solucionarlos.

Por lo que respecta a la materia procesal, parece más viable plantear una legislación uniforme. Un enfoque técnico que tienda a uniformar las reglas que garanticen el debido proceso puede tener muchos beneficios. Pero también, en este caso, deben considerarse las dificultades para elaborar un esquema uniforme rígido. En muchos casos, la legislación procesal interviene en cuestiones que inciden en la organización de los Poderes Judiciales, y la forma en la que responden a las necesidades sociales. Un ejemplo de ello es la fijación de competencia por cuantías de los jueces menores en los Códigos de Procedimientos Civiles. Otro ejemplo puede ser el caso de las notificaciones por estrados o por boletín judicial. Estos aspectos deben ser cuidadosamente ponderados en el momento en el que intente avanzarse en este rubro.

### c. Competencia

El sistema federal presenta complicaciones a la administración de justicia no sólo por el hecho de que cada entidad cuenta con su propia legislación, sino también porque los conflictos pueden terminar siendo resueltos por funcionarios judiciales de diversas entidades. Por esta razón, estimamos necesario incorporar a la investigación cuestiones relacionadas con la forma en la que los Poderes Judiciales dirimen sus conflictos de competencia. Dadas las características del sistema federal, se consideró conveniente preguntar a los jueces sobre la problemática que representaban los conflictos de competencia entre los jueces de distintas entidades.

FIGURA IV.8. PREGUNTA A JUECES CIVILES SOBRE PROBLEMAS DE COMPETENCIA



Entre los juzgadores que respondieron que sí existen problemas para resolver conflictos de competencia, la opinión que prevalece es que las excepciones de incompetencia que los litigantes suelen emplear en los juicios ejecutivos mercantiles constituyen el mayor obstáculo en este renglón. Al respecto, consideran que la mayor parte de estas excepciones se interponen con el único fin de demorar el procedimiento.

En todo caso, debe destacarse que la mayor parte de los jueces civiles del país no consideran que los conflictos de competencia sean problemáticos. Los comentarios sobre esta cuestión en general fueron de carácter formal. Es decir, los jueces respondieron que ese tipo de asuntos eran competencia de las salas del Tribunal o, en su caso, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### d. *Comunicación y cooperación judicial*

La comunicación y la cooperación judicial son dos aspectos clave para el buen funcionamiento de la administración de justicia en un sistema federal. Este aspecto puede ser analizado desde dos perspectivas, cada una de ellas presenta un problemática específica. Por una parte, se encuentran las relaciones entre los Poderes Judiciales estatales y el Poder Judicial federal. Por el otro, están las de los Poderes Judiciales entre sí. En el primer caso, los Poderes Judiciales locales, en su carácter de autoridad responsable, quedan sometidos a la jurisdicción federal, aunque también existen supuestos en los que el Poder Judicial federal requiere a los Poderes Judiciales locales para que cooperen con aquél en el desahogo de ciertas diligencias. En el segundo caso, se trata de relaciones bilaterales entre los distintos Poderes Judiciales, que suelen operar a través de exhortos.

En el caso de la cooperación judicial, su trascendencia es evidente, debido a la frecuencia con la que es necesario desahogar diligencias en entidades distintas a la que es la sede del Poder Judicial que conoce el proceso. La legislación procesal suele incluir algún capítulo sobre el tema; sin embargo, esto no parece ser suficiente para sentar las bases de una cooperación judicial eficiente. Por lo general, el peso de la ejecución de este tipo de diligencias queda en manos de los justiciables.

Algunos entrevistados hicieron referencia a las relaciones entre los Poderes Judiciales locales y el Poder Judicial federal, a propósito de la cooperación judicial. Sus comentarios mostraron cierto descontento con la forma en que funciona esta relación. En su opinión, los integrantes del Poder Judicial federal suelen tener muy pocas consideraciones hacia sus colegas locales cuando requieren su cooperación.

En términos generales, los juzgadores parecen considerar que todas aquellas cuestiones relacionadas con la cooperación judicial interesan más a los abogados que a los jueces, toda vez que son estos últimos quienes se encargan de realizar los trámites necesarios para que jueces de otras entidades realicen las diligencias que se requieren. Esta situación denota cierto distanciamiento de los juzgadores respecto de los efectos de la labor que realizan.

Por lo que respecta a la comunicación entre Poderes Judiciales, si bien la situación presenta un panorama más alejado de los procesos en particular, no puede dejar de considerarse su importancia para el desarrollo de los Poderes Judiciales. Los entrevistados, por lo general, mencionaron que la comunicación tanto con los miembros del Poder Judicial como con los de otros Poderes Judiciales locales es prácticamente inexistente. Muy pocos mencionaron la existencia de congresos anuales en los que participan jueces y magistrados de todo el país. Solamente en un caso se habló de la participación de miembros del Poder Judicial federal en actividades de capacitación de un Poder Judicial local.

## B. EL PROCESO

A nadie escapa que la función jurisdiccional es una actividad clave para la sociedad en un Estado democrático de derecho. Quienes desempeñan esta actividad tienen la responsabilidad de resolver los conflictos que se les plantean y defender las garantías de los gobernados. La legitimidad del Poder Judicial proviene no sólo del estricto apego al marco jurídico existente, sino también de su auténtica capacidad material para resolver los conflictos bajo los lineamientos normativos existentes, de forma tal que el sentido y contenido de las resoluciones sea generalmente aceptado por las partes y por la sociedad. Esta aceptación social se produce en razón directa a diversos factores, tales como la viabilidad de las resoluciones, el tiempo en el que se producen, su costo, así como su coherencia en relación con soluciones dadas a casos similares y, de manera muy importante, por la calidad de las resoluciones. Los funcionarios jurisdiccionales deben estar atentos en todo momento a estos factores, a efecto de llevar a cabo sus tareas con éxito.

Aunque suele hablarse de la labor jurisdiccional como si se tratara de una actividad única, en realidad se trata de una complicada serie de procesos que contribuyen a producir la solución de los conflictos. Todos estos procesos se encuentran agrupados en procedimientos que se definen y reglamentan en los códigos adjetivos de cada entidad. De esta manera, desde una perspectiva formal, todas las actividades jurisdiccionales que desempeñan los juzgadores se encuentran previamente definidas. Sin embargo, en ocasiones pueden llegar a presentarse disparidades entre lo que establece el texto de la ley y la actividad que realizan los juzgadores. Este alejamiento del texto escrito puede tener diversos significados. En algunos casos, se trata de irregularidades que deben ser corregidas. Sin embargo, en otros, el problema puede ser el producto de una norma que se encuentra completamente alejada de la realidad. De esta manera, es posible pensar en la existencia de términos demasiado breves para el desahogo de ciertas diligencias o de reglas que dispongan la celebración de actuaciones que difícilmente pueden ocurrir. Esta sección se ocupa de revisar la forma en que los juzgadores perciben los ordenamientos que rigen sus actividades y su capacidad para ceñirse a las actuaciones que prevén.

### 1. *Los juzgadores*

Los juzgadores se dividen en dos grandes áreas. Por una parte, se encuentran los jueces y, por la otra, los magistrados. Los jueces son los operadores primarios del sistema procesal. Su actividad de interpretación y aplicación de las normas cotidianas representa la sustancia principal de la actividad jurisdiccional. Los magistrados, por su parte, se encargan fundamentalmente de revisar y, en su caso, corregir la labor de los jueces. De esta manera, puede sostenerse que el peso de la sustanciación del procedimiento recae en los jueces, y la responsabilidad de revisarlo, en los magistrados.

En este apartado se revisará no sólo la forma en que los juzgadores cumplen con su cometido, sino que también se incluye información sobre la manera en que definen la función que desempeñan. El conjunto de estos datos permite conocer con mayor claridad cómo se produce el proceso jurisdiccional desde el interior de las instituciones encargadas de administrar justicia. En ese sentido, los juzgadores son los actores principales de este proceso.



a. *Percepciones sobre su labor. ¿Cómo entienden su labor?*

La pregunta que se hizo a los jueces y magistrados sobre la naturaleza de su función busca conocer cómo entienden su labor y cuál es su función dentro del proceso. Las figuras IV.9., IV.9.a., IV.9.b. y IV.9.c. presentan los resultados:

FIGURA IV.9. PERCEPCIÓN DE MAGISTRADOS CIVILES SOBRE SU LABOR

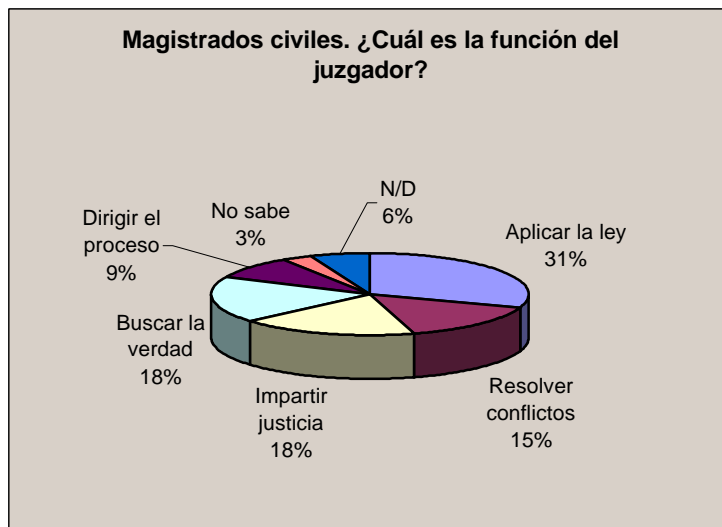


FIGURA IV.9.a. PERCEPCIÓN DE MAGISTRADOS PENALES SOBRE SU LABOR

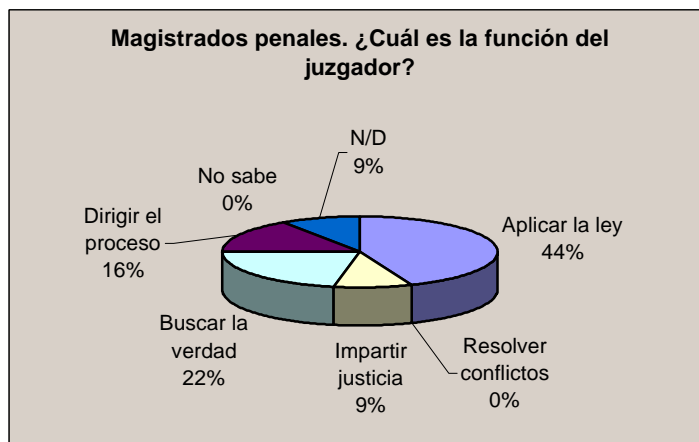


FIGURA IV.9.b. PERCEPCIÓN DE JUECES CIVILES SOBRE SU LABOR

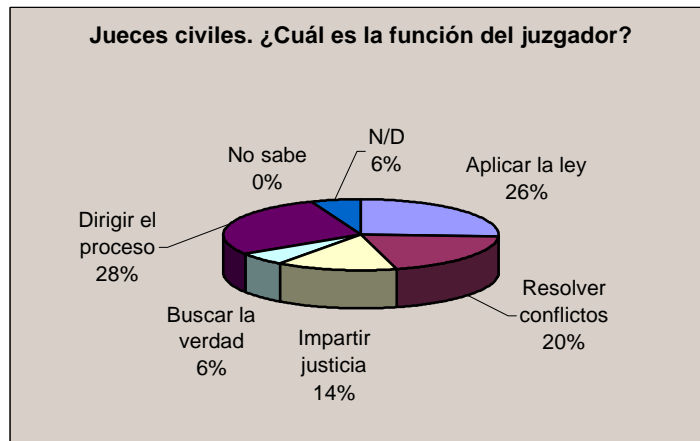
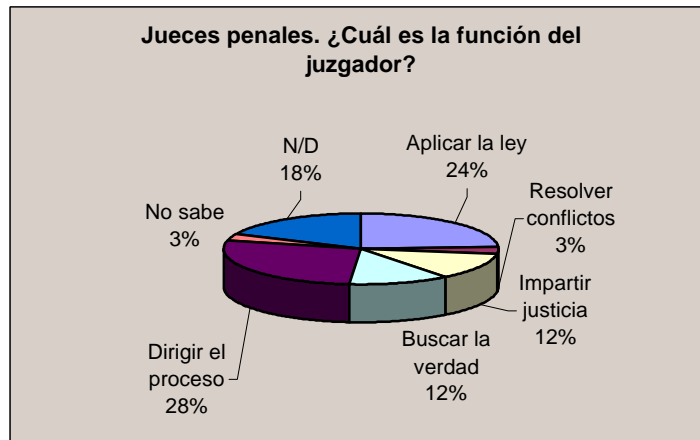


FIGURA IV.9.c. PERCEPCIÓN DE JUECES PENALES SOBRE SU LABOR



Es importante hacer notar que un alto porcentaje (el más alto excepto dos casos) de los entrevistados considera que su labor se limita a la aplicación de la ley. En ese sentido, da la impresión de que el juez se considera como un técnico especializado en enlazar hechos con hipótesis normativas. En ocasiones, la respuesta estuvo acompañada por alguna frase o comentario adicional. Así, por ejemplo, hubo quienes acompañaron la idea de aplicar la ley con la frase “conforme a derecho”. En la mayor parte de los casos, parecía que los juzgadores se refirieron precisamente a la labor cuasi-mecánica de aplicación de la ley al caso concreto.

Sin embargo, como puede observarse, ésta no fue la única respuesta. En efecto, las contestaciones fueron variadas, lo que lleva a reconocer que los jueces tienen diversas visiones sobre la labor que desempeñan. Aunque también destaca el hecho de que las respuestas de los juzgadores pueden relacionarse con la naturaleza de la función que desempeñan. Sobre este aspecto, destaca especialmente el hecho de que los jueces penales no suelen considerar que su función se orienta a la solución de conflictos.

Cabe destacar los comentarios de algunos juzgadores en los que, después de proporcionar su visión ideal del juzgador, admiten que ésta no se cumple. Al inquirir por los motivos por los que dicho ideal se encuentra alejado de la realidad, las respuestas suelen indicar que los jueces se enfrentan a una importante sobrecarga de trabajo que les impide realizar su función de forma adecuada.

da. Un magistrado se refirió a los efectos de la carga de trabajo, al mencionar que los juzgadores se convierten en “máquinas que dictan sentencias” mediante la aplicación de la ley, por no existir otra alternativa. La falta de infraestructura o recursos, materiales y humanos, suele mencionarse como una razón importante para llevar a cabo su labor de mejor manera. También a propósito de la forma en que se resuelven los procesos, algunos juzgadores mencionaron la ausencia de compromiso con la institución entre ciertos integrantes del Poder Judicial. Asimismo, se habló de los efectos de la carga administrativa que los juzgadores deben absorber en sus respectivas unidades jurisdiccionales con la consecuente distracción de recursos de la actividad jurisdiccional propiamente dicha.

Entre los juzgadores que consideraron que su función consiste en impartir justicia deben destacarse algunas opiniones que identificaron la función jurisdiccional con un servicio que se presta a la sociedad. Un juez expresó que su función consiste en contribuir a mantener el Estado de derecho. Otro se refirió a la necesidad de evitar aplicar mecánicamente la ley. Uno más expresó lo siguiente: “hoy se resuelve, no se juzga”. Cuando se le preguntaron las razones por las que hacía esa afirmación, respondió que la carga de trabajo le impedía analizar con detenimiento los asuntos. En todos estos casos se percibe claramente el compromiso de los juzgadores con el papel que desempeñan.

Por lo que respecta a los juzgadores que consideran que su principal labor consiste en dirigir el proceso, debe destacarse que la mayor parte caracterizó al juez como un sujeto muy activo y dinámico que se encuentra al tanto de cada una de las etapas del proceso. No obstante, en muchos casos, la evidencia parecía decir lo contrario. Muchos juzgadores parecen encontrarse demasiado ocupados como para tener el control que dicen tener sobre los procesos. En el subapartado siguiente b.2). se realizan algunas consideraciones sobre este particular.

A propósito de la forma en la que los jueces entienden la función jurisdiccional, conviene hacer referencia a dos respuestas que nos dieron cuando preguntamos si la jurisprudencia federal les causaba algún problema. Un juez contestó en sentido afirmativo y, a continuación, explicó que la jurisprudencia federal había declarado inconstitucional un artículo de un código de la entidad. Esta situación le generaba mucha incomodidad, puesto que la jurisprudencia lo obligaba a ir en contra del texto expreso de la ley, formulada en la propia entidad. Consideraba necesario que la Legislatura estatal tomara cartas en el asunto y reformara el precepto inconstitucional.

Otro caso todavía más significativo se presentó cuando, a propósito de la jurisprudencia federal, un juez nos respondió que, en ocasiones, más que interpretar, era preferible legislar. Ambos casos plantean una importante discusión sobre la naturaleza de la función jurisdiccional. La opinión de los dos entrevistados parece inclinarse por una concepción que coloca al legislador por encima del juez. En ese esquema, la labor del juez se reduce a la estricta aplicación de la ley, fundándose en criterios de interpretación gramaticales y, en su caso, bajo los postulados de la escuela de la exégesis de principios del siglo XIX, que contempla la labor del juez como mero aplicador de la ley. El rechazo a una interpretación más compleja parece fundarse precisamente en la idea de la supremacía del legislador, concepto central de los sistemas jurídicos pertenecientes a la tradición románico-germánica, también conocidos como civilistas. La discusión adquiere interés cuando se considera que la supremacía, más que estar en el legislador, está en la ley. En este caso, el juez tiene la posibilidad de interpretar el texto normativo con libertad, cuyo único límite sería la coherencia de su argumentación. Esta última perspectiva rebasa la concepción del juez como mero aplicador de la ley.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La distinción entre los jueces que aplican la ley y los jueces que hacen una interpretación mas amplia ha dado lugar a inacabables discusiones teóricas y académicas. Una de las mejores exposiciones es la obra ya clásica de Merryman, John, *The Civil Law Tradition: an Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin American*, Stanford, California Stanford University Press, 1985. En realidad es importante señalar que, aun bajo la concepción de que el juez tiene la capacidad de interpretar la ley, esta interpretación, en todo sistema, estará más o menos sujeta a constreñimientos y limitaciones de acuerdo con la forma en que la labor del juez está concebida y, consecuentemente, regulada por la propia ley. Por poner un ejemplo, la forma en que se regula la capacidad de utilización de los precedentes jurisdiccionales distingue de manera muy importante la labor de los jueces en países anglosajones de países latinoamericanos.

En cuanto a la forma en que los jueces desempeñan su labor, conviene tener en cuenta los siguientes ejemplos: un juez respondió la pregunta, donde se le cuestionaba si consideraba problemática la falta de uniformidad legislativa, diciendo que a él no le afectaba; en todo caso, afectaba a los litigantes, quienes tenían que adaptarse a la misma. Por el contrario, otro juez mencionó algunos artículos del Código de Procedimientos Civiles que consideraba necesario modificar, porque su contenido imponía cargas injustificadas a los litigantes. Estas respuestas son significativas, en el sentido de que nos permiten ilustrar dos formas distintas de entender la labor jurisdiccional. La primera nos habla de un juez más pasivo, que se limita a aplicar la ley a los casos que recibe. La segunda habla de un juez mucho más activo, que está pendiente de lo que sucede con los litigantes ya que de ahí dependerá, en última instancia, lo que ocurrirá con su propio trabajo.

b. *El ejercicio de la labor jurisdiccional. ¿Cómo ejercen su labor?*

En este subapartado, se analiza la forma en la que los juzgadores desempeñan la función jurisdiccional. Se plantean los problemas a que se enfrentan para resolver las controversias, que pueden estar relacionadas con problemas técnico-legislativos, con los litigantes, con el personal o el equipamiento de los juzgados. Hipotéticamente, cada una de estas variables incide en el desempeño de los funcionarios judiciales. La interrogante que plantear es si todas afectan efectivamente y en qué medida lo hacen, aunque no pretende de ninguna manera responderse de forma exhaustiva tan complicada cuestión, digna de trabajos especializados sobre el desempeño judicial.

Por otro lado, se establece la forma en la que los jueces se relacionan con los procesos. Es decir, se determina el papel que juegan en relación con el proceso. En condiciones ideales, puede sostenerse que el juez dirige el proceso y se encuentra al tanto de cada una de sus etapas. Sin embargo, existen diversos factores que dificultan la existencia de una relación tan estrecha. De esta manera, la perspectiva de análisis que se busca es aquella que permita observar el papel del juez en el proceso conforme a lo que ocurre en realidad.

1) *Obstáculos*

En este apartado, tratan de identificarse todos aquellos factores que influyen de forma negativa en el desempeño de las unidades jurisdiccionales. En muchos casos, los obstáculos se traducen en carencias. De esta manera, cuestiones como la falta de equipo o de personal pueden percibirse como barreras para el correcto desempeño de la función judicial. Sin embargo, en otras ocasiones es posible identificar conductas internas o externas que también resultan perniciosas para el desempeño de la unidad jurisdiccional. Asimismo, las dinámicas de trabajo dentro de los Poderes Judiciales pueden tener efectos sobre las unidades jurisdiccionales. El análisis que aquí se presenta se basa en las respuestas dadas por los entrevistados cuando se les preguntó por los principales obstáculos para el desempeño de su labor. Las figuras IV.10., IV.10.a., IV.10.b., y IV.10.c. muestran los resultados.

FIGURA IV.10. PREGUNTA A MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS

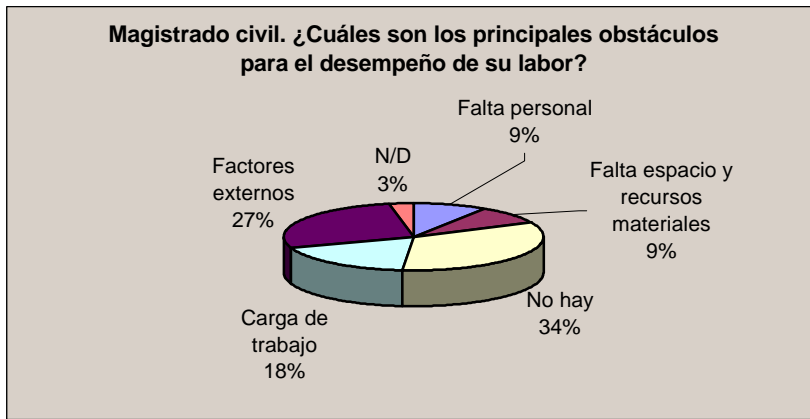


FIGURA IV.10.a. PREGUNTA A MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS

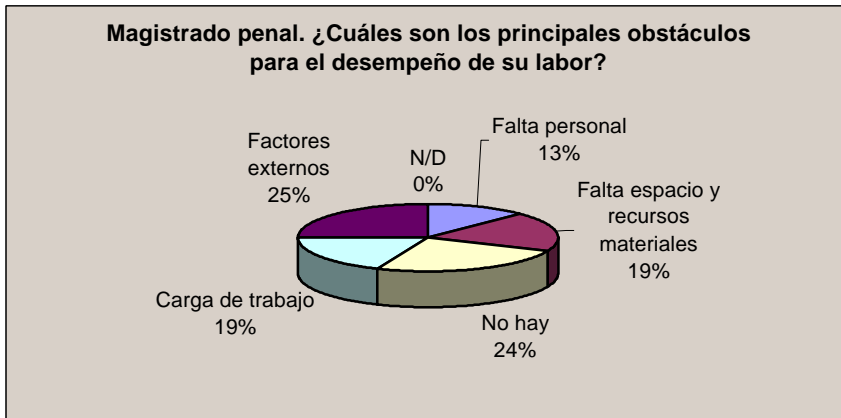


FIGURA IV.10.b. PREGUNTA A JUECES CIVILES SOBRE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS

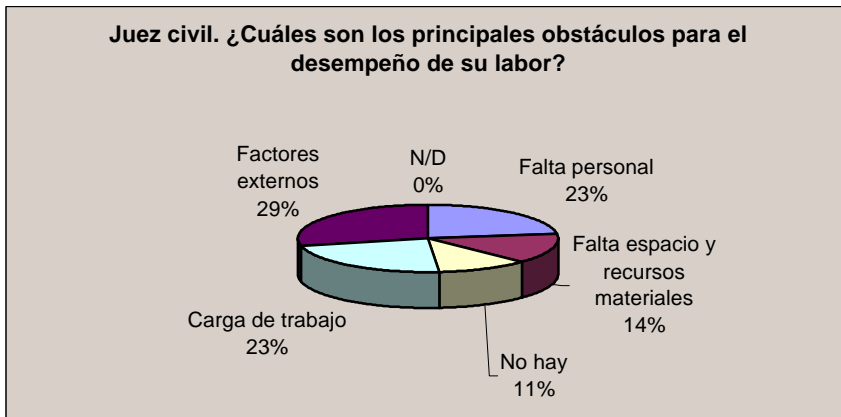
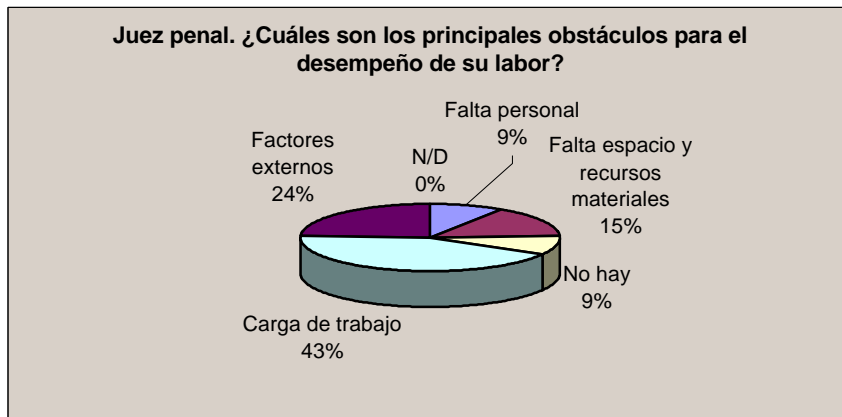


FIGURA IV.10.c. PREGUNTA A JUECES PENALES SOBRE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS



La respuesta que más llama la atención es la de aquéllos que indicaron que no tienen ningún obstáculo para el cumplimiento de su labor. Una respuesta en este sentido puede llevarnos a pensar que las cosas marchan bastante bien dentro de la unidad jurisdiccional del entrevistado. No obstante, también es posible considerar que el entrevistado no realiza ningún tipo de reflexión sobre la forma en que desempeña su labor. En algún caso también sería posible pensar en un ocultamiento deliberado de los problemas que existen dentro de la unidad. En todo caso, llama la atención el marcado contraste entre los magistrados y los jueces que respondieron que no tenían ningún obstáculo para el cumplimiento de su labor. Los porcentajes correspondientes a los magistrados civiles y penales son superiores a los de los jueces. Esta circunstancia puede indicar que la problemática de las salas es menos complicada que la de los juzgados. Pero también puede ser una señal de que las salas tienen acceso a más y mejores recursos que los juzgados, como parece apreciarse a simple vista y como podría también originarse a partir de una estructura jerárquicamente organizada.

En algunos de los casos en los que se respondió que no había obstáculos para el desempeño de sus labores, los entrevistados mencionaron veladamente la existencia de sobrecarga de trabajo. Sin embargo, ninguno pareció particularmente consternado por esta circunstancia.

Entre quienes consideraron que los principales obstáculos para el desempeño de su labor son factores externos, las respuestas fueron muy variadas. En todo caso, esta información es particularmente preocupante. Las interferencias en la labor de los juzgadores constituyen una clara amenaza a la independencia de los jueces y, en consecuencia, a su imparcialidad.

Por factores externos nos referimos al conjunto de agentes que no se encuentran dentro de la unidad jurisdiccional, pero que tienen repercusiones sobre el funcionamiento de la misma. Por su naturaleza, éstos pueden ser identificados como directos o indirectos, así como también internos o externos. En el caso de los directos, se trata de llamados expresos a los juzgadores para que decidan en cierto sentido, en una clara manifestación de prácticas que atentan contra la independencia judicial. Los indirectos se refieren a las presiones que reciben los juzgadores en razón al contexto en el que se encuentran y que afectan la forma en que desempeñan su labor. Entre éstas pueden mencionarse la falta de personal o de material. Las interferencias de tipo interno son las que tienen su origen en el interior del Poder Judicial, en tanto que las externas provienen de agentes sociales o pertenecientes a los otros dos Poderes. A continuación se presentan algunos comentarios sobre las respuestas recibidas.

Un magistrado fue extremadamente claro cuando se refirió a los obstáculos, al hacer referencia a la falta de independencia de los juzgadores. El juzgador no se refirió únicamente a las presiones que reciben los funcionarios jurisdiccionales para resolver en uno u otro sentido, sino que también indicó que dentro de su Poder Judicial existían favoritismos en la asignación del personal y que esto

repercutía en la capacidad del juzgador para conducir su unidad jurisdiccional, así como en la eficiencia de la misma. En tres casos, los jueces mencionaron las consignas que recibían para la solución de asuntos. Uno de ellos hizo referencia al apoyo recibido por parte de la Presidencia del Tribunal en un asunto donde se presentó este problema. Otro mencionó que en ocasiones las presiones provienen del interior del propio Tribunal. Finalmente, el último se refirió a injerencias de miembros del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, varios juzgadores se refirieron al mal papel de los abogados. En estos casos, se escucharon comentarios no sólo relacionados con su falta de capacidad profesional, sino también relacionados con actitudes y acciones cuestionables en los procesos. Asimismo, se escucharon comentarios sobre el manejo de la prensa con el objeto de obtener determinados resultados en los tribunales. Aquí, se señaló que ésta es empleada como instrumento de presión por los litigantes. Se mencionó la influencia de la prensa en la opinión pública; específicamente, en los procesos penales. Un juzgador se refirió a esta cuestión, al indicar que los juicios precipitados de la prensa generaban muchos problemas al Poder Judicial.

Otros factores externos que fueron mencionados son los trámites que deben cumplirse dentro de los Poderes Judiciales, tales como tardanzas en la remisión de expedientes o los problemas para su traslado, entre otros. En dos casos se hizo referencia a una mala comunicación con la Procuraduría de Justicia del estado, así como deficiencias en el cumplimiento de su labor.

La calidad de las normas elaboradas por un Congreso estatal fue cuestionada por un magistrado, quien identificó este problema como un obstáculo para el correcto desempeño de su labor. En un caso, un magistrado consideró necesaria la elaboración de normas más precisas, con el objeto de evitar que los juzgadores tengan libertad para interpretarlas.

La falta de apoyo para la ejecución de las sentencias fue denunciada por un magistrado. Éste es otro importante problema para los Poderes Judiciales. Posiblemente, la manifestación más clara del poder que se confiere a los tribunales es la posibilidad de hacer ejecutar sus resoluciones. La existencia de problemas en este aspecto atenta contra la naturaleza misma de los Poderes Judiciales.

Los criterios del Poder Judicial federal también fueron mencionados por un magistrado, como un importante obstáculo para el desarrollo de su labor. En su opinión, los tribunales colegiados de circuito tienen una deficiente interpretación de la ley local. También se mencionó la existencia de criterios contradictorios y las demoras en la solución de los asuntos.

Entre los que se refirieron a la falta de personal como el principal obstáculo para el desempeño de su labor, se escucharon comentarios que no se centran únicamente en el número de personas que requieren, sino que ponen en evidencia la falta de preparación del personal adscrito a sus unidades o su falta de interés por la labor que desempeñan. Varios magistrados comentaron que los mayores obstáculos a los que se enfrentan son los vicios y las costumbres perniciosas que encuentra entre quienes trabajan en el Poder Judicial. Estas afirmaciones obligan a repensar el problema de la eficiencia de los tribunales, toda vez que, en muchos casos, ésta se atribuye a la falta de recursos materiales y humanos.

Por otro lado, también en el rubro de falta de personal, los juzgadores hicieron referencia a las deficiencias en su preparación. Varios entrevistados indicaron que no todos los miembros de los Poderes Judiciales se encuentran debidamente preparados. Pero, en contraste con estos comentarios, un juez sostuvo que los cursos de capacitación quitan tiempo. Este comentario fue particularmente sorprendente, si se toma en cuenta que lo hizo un juzgador en cuya entidad existe un área de capacitación considerablemente desarrollada. Se abre aquí un importante espacio para reflexionar si los cursos de capacitación y formación jurisdiccional han sido bien concebidos y diseñados como programas con necesidades y objetivos altamente específicos y no sólo como programas curriculares académicos dirigidos a un grupo de profesionales diferentes.

En el rubro espacio y recursos materiales también se incluyeron comentarios sobre los bajos salarios que pagan los Poderes Judiciales y que esto representa un obstáculo para el adecuado desempeño de la función jurisdiccional. Al efecto aludió a problemas de motivación del personal y falta de capacidad para competir en el mercado de trabajo.

Un juez se refirió a las dificultades para acceder físicamente a su juzgado. El problema no era únicamente de los justiciables, sino que afectaba a su propio personal. El local del juzgado se encontraba muy alejado de las zonas pobladas y el camino no se encontraba asfaltado. En su opinión, estas circunstancias obstaculizaban la buena marcha de su unidad jurisdiccional.

## 2) Control del proceso

Los titulares de las unidades jurisdiccionales y, especialmente, los jueces no sólo tienen la obligación de decidir la solución de la controversia que originó su intervención, sino que también juegan un papel muy destacado durante la tramitación de los procesos. En principio, puede decirse que la legislación procesal hace del juzgador el director del proceso. En este subapartado se analizará la forma en que los jueces traducen estas disposiciones en la práctica. Los resultados pueden ser muy variados; recordemos que no sólo hay diferencias entre cada unidad jurisdiccional, sino que también hay que atender a factores, como la legislación estatal e incluso el carácter del juzgador, por mencionar algunos. Las respuestas que se presentan a continuación en las figuras IV.11.a., IV.11.b. y IV.11.c. se limitan a indicar si los juzgadores respondieron en sentido positivo o en sentido negativo cuando se les preguntó si tenían control sobre las distintas etapas procesales. Posteriormente se revisan las respuestas y los comentarios adicionales que nos fueron proporcionados.

FIGURA IV.11. PREGUNTA A MAGISTRADOS CIVILES SOBRE EL CONTROL DEL PROCESO

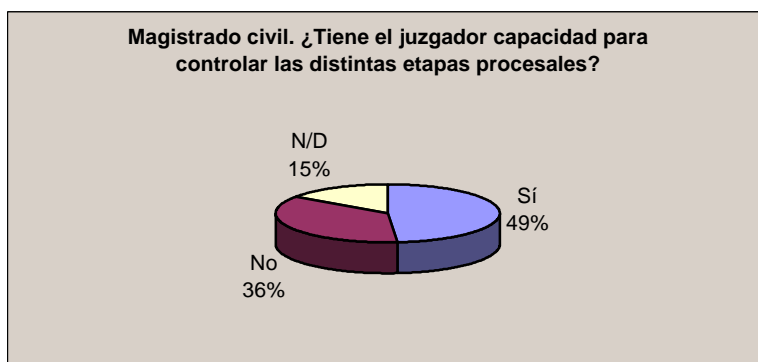


FIGURA IV.11.a. PREGUNTA A MAGISTRADOS PENALES SOBRE EL CONTROL DEL PROCESO

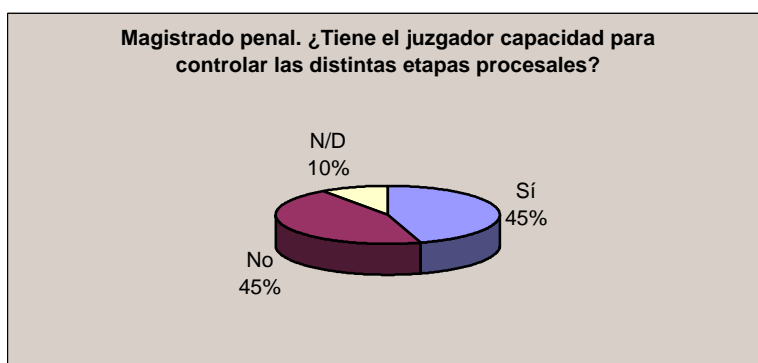




FIGURA IV.11.b. PREGUNTA A JUECES CIVILES SOBRE EL CONTROL DEL PROCESO

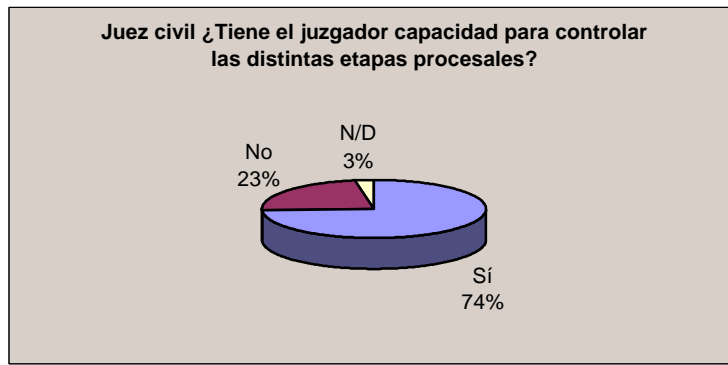
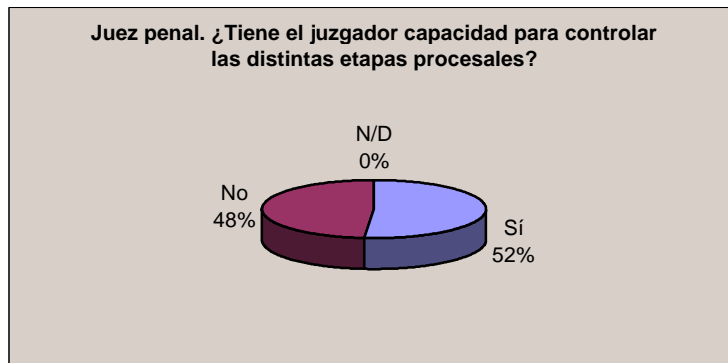


FIGURA IV.11.c. PREGUNTA A JUECES PENALES SOBRE EL CONTROL DEL PROCESO



Las respuestas proporcionadas por los entrevistados requieren algunas aclaraciones. En el caso de los magistrados, es importante señalar que la mayor parte de ellos considera que en las salas no existen problemas para controlar las etapas procesales, por lo que optaron por referirse a la labor de los jueces de primera instancia. En ese sentido, destaca un primer dato sobre las cuatro figuras. Se trata del hecho de que los magistrados suelen considerar que los jueces tienen menos control de las distintas etapas procesales de lo que estos últimos están dispuestos a admitir. Asimismo, aunque con motivo de otro tipo de pregunta, los magistrados no reconocían que los factores de influencia externos, especialmente el amparo que se sustenta ante los tribunales de circuito federales, es en gran medida una imposibilidad técnica para controlar auténticamente sus procesos, sobre todo en lo que se refiere al llamado “amparo para efectos”, que se interpone no contra la resolución definitiva de la sala de apelación, sino durante la sustanciación del propio proceso por alguna irregularidad que atenta contra las garantías procesales establecidas por la Constitución.

También pueden apreciarse diferencias entre los juzgadores en función de la materia que conocen. De esta manera, quienes se ocupan de la materia penal suelen considerar que tienen un menor control de los procesos que los que se ocupan de la materia civil. La naturaleza de una y otra materia parece que nos ayuda a explicar esta situación. En el caso de la materia penal, la intervención que por ley tiene el Ministerio Público para integrar la investigación que se presenta ante el juez (lo que equivale a lo que en otros países hacen los llamados jueces de instrucción) sustrae gran parte del control que sobre el proceso pueden tener los jueces para dirigir desde el inicio el proceso, así como también la capacidad de las partes para presentar pruebas en el momento en que lo consideren pertinente.

Por otra parte, debe destacarse que, a propósito de esta pregunta, casi todos los entrevistados se refirieron al principio de inmediatez y a sus esfuerzos por garantizarlo. En muchos casos, da la impresión de que los juzgadores consideran que su labor no estará debidamente satisfecha si no garantizan este principio. No obstante, como puede verse por el número de respuestas en sentido negativo, son muchos los casos en los que reconocen la imposibilidad de hacerlo.

Un aspecto que llama particularmente la atención es que varios juzgadores consideran que la experiencia y la capacitación son herramientas muy útiles para un mejor desempeño en el control de los procesos. Un juez no dudó en atribuir la capacidad que tiene para controlar el proceso a su experiencia. Otro juzgador respondió que, a pesar de que todos sus compañeros han sido designados por concurso de oposición, deben tener capacidad para controlar las etapas de todos los procesos que les son turnados. En contraste con estas afirmaciones, muchos juzgadores reconocieron que, cuando llegaron al juzgado, no tenían una idea clara de las nuevas responsabilidades que adquirieron. Lo anterior, a pesar de que algunos reconocieron haber trabajado para el Poder Judicial con anterioridad a haber asumido el cargo de juez. En este mismo sentido, un magistrado atribuyó el reducido control sobre los procesos a la falta de programas de incentivos y de capacitación.

En general, los juzgadores reconocen que la ley suele otorgarles facultades suficientes para controlar todas las etapas procesales. Fueron muy pocos los que estimaron que la legislación debía ser modificada con el fin de permitirles una mayor intervención. La crítica mayor se dio en el sentido de que la legislación procesal civil suele dar demasiado peso a la activación procesal de las partes, las que pueden prácticamente suspender en cualquier momento el desahogo del proceso en su conjunto.

Entre las explicaciones que se obtuvieron en relación con las dificultades para controlar todas las etapas procesales, los juzgadores se refirieron principalmente al exceso de trabajo. En ese sentido, muchos jueces reconocen que no tienen un control personalizado debido a la carga de trabajo; no obstante, afirman que su sistema de organización les permite delegar y tener conocimiento de lo que sucede en el juzgado. Un magistrado reconoció que el control era viable, siempre que la carga de trabajo no fuera abrumadora. Mencionó que, en su caso, la cantidad de trabajo en materia penal permitía tener ese control. A propósito de la definición de los límites de la carga de trabajo, un magistrado respondió que en su entidad los jueces reciben entre doscientas y trescientas causas al año, por lo que estimó que el control sobre todas las etapas debe ser pleno. No obstante, estas cifras difícilmente pueden considerarse como un promedio aplicable a otros casos. Las circunstancias de cada Poder Judicial pueden ser muy diversas. Incluso, las condiciones en las que operan las distintas unidades jurisdiccionales de un sólo Poder Judicial pueden presentar suficientes variables como para cuestionar el desempeño de cada unidad en función de parámetros generales.

El papel de los secretarios fue mencionado con mucha frecuencia. En algunos casos se habló de su trabajo para explicar el apoyo que proporcionan a los juzgadores en el control de los procesos. No obstante, hubo juzgadores que reconocieron que los secretarios tienen mayores responsabilidades de lo que ellos quisieran; sin embargo, no tienen muchas opciones para evitarlo, en vista de la carga de trabajo. Un juzgador fue claro al respecto: “el gran problema es que el control lo llevan los secretarios. El juez recibe todo ‘digerido’ por ellos”. Aunque también hubo quienes sin ningún reparo consideraron que los secretarios eran los principales responsables del control de las etapas procesales, entendiendo esta circunstancia como parte de su labor. Un magistrado confesó que su trabajo consistía simplemente en refrendar el trabajo de sus secretarios, lo que en su caso no le causaba grandes problemas, ya que “afortunadamente contaba con una firma larga que le daba ocasión para leer los resolutivos de los proyectos que le turnaban”. Esta alarmante situación plantea necesariamente la necesidad de reflexionar sobre el control real del proceso que tienen estos funcionarios, y los pocos controles internos que se han establecido para controlar su trabajo y ética profesional.

Otros factores que se mencionaron como obstáculos para poder tener un debido control sobre las etapas del proceso incluyeron cuestiones como la ubicación de las unidades jurisdiccionales y los problemas con los justiciables. Un entrevistado consideró que, dadas las características del territorio de su entidad, la asistencia a las diligencias en los juzgados era muy difícil. Esto tiene repercusiones directas sobre la forma en que se trata de controlar las etapas del proceso. En otro caso, un juzgador aludió a la informalidad de quienes deben acudir a las diligencias. Consideró que esta circunstancia genera importantes desajustes a su trabajo.

Un entrevistado reconoció que, hasta hace poco tiempo, el control sobre las etapas del proceso a cargo de los juzgadores era prácticamente inexistente. En otros casos los juzgadores consideraron que, ante la imposibilidad de atender todos los asuntos, es necesario seleccionar aquéllos que tienen especial relevancia.

Por otro lado, la supervisión de las actividades de control de los juzgadores fue resaltada por un magistrado, quien enfatizó el papel de los visitadores en este aspecto. A ellos corresponde vigilar que se tenga un control efectivo de los procesos y, en su caso, denunciar las irregularidades a las instancias correspondientes, aunque también reconoció que la carga de trabajo dificulta la labor de los juzgadores y de los propios visitadores.

Como ha podido verse, el control de los procesos es una cuestión que llama la atención de todos los juzgadores. No obstante, el número de entrevistados que reconoce que existen problemas para tener un control efectivo es lo suficientemente significativo como para considerar que se trata de una tarea pendiente en muchos Poderes Judiciales. La solución del problema parece encontrarse principalmente en la carga de trabajo de los juzgados. Sin embargo, no deben desecharse los comentarios de quienes atribuyeron el problema a la falta de experiencia, capacitación o incentivos. De hecho, estos comentarios parece que pueden indicar que hay casos en los que la carga de trabajo puede ser resultado de una deficiente organización del trabajo, más que de un número excesivo de expedientes turnados. Finalmente, también consideramos importante destacar que hubo juzgadores que se refirieron a la existencia de legislación procesal poco adecuada para realizar las funciones directivas que se presume les corresponden. En algunos casos, se habló de reformas recientes para corregir esta situación y solamente en un caso se dijo que la legislación seguía siendo poco adecuada.

## 2. *La tramitación*

La tarea cotidiana de los Poderes Judiciales es la tramitación y resolución de los procesos que llegan a su jurisdicción. Los lineamientos generales para el desempeño de estas funciones son fijados por la legislación procesal. De esta manera, la estimación sobre el tiempo en el que se desarrolla un proceso, así como las diligencias que se requieren para su solución, se encuentran debidamente formuladas. Esta circunstancia hace que el marco de referencia idóneo principal para el análisis de la tramitación de los procesos en las instituciones jurisdiccionales sean las reglas procesales contenidas en la legislación. A partir de este marco, se examinan las condiciones reales en las que se desarrollan los procesos, y se plantean las diferencias entre marco jurídico y realidad. Este ejercicio nos proporciona una primera medida de la actividad jurisdiccional. Posteriormente, es necesario atender a aspectos tales como la calidad de las resoluciones, o el costo de los procesos, entre otros. En este apartado se revisarán algunos de estos aspectos, con el objeto de construir una explicación sobre la forma en que la actividad jurisdiccional se desarrolla. Cada uno de ellos plantea el estudio de variables distintas y, en consecuencia, es necesario diseñar estrategias concretas para su análisis. Los subapartados que siguen contienen un acercamiento a cada uno de estos problemas.

### a. *Productividad*

Bajo el rubro de productividad, identificamos no sólo el número de asuntos que los tribunales son capaces de tramitar, sino también la forma que son tramitados hasta llegar a su conclusión. El concepto de productividad, en el sentido que aquí se emplea, no pretende únicamente enfatizar la capacidad de las unidades jurisdiccionales para generar más resoluciones en un menor tiempo. Es decir, no se alude únicamente a cuestiones que tienen que ver con mayor eficacia, que incluye las variables de velocidad y cantidad. Tiempo y números de resoluciones son, desde luego, factores importantes; no obstante, la función jurisdiccional requiere muchos otros elementos para ser debidamente satisfecha, por lo que preferimos hablar de productividad. Un análisis que únicamente privilegie aquellos factores sería necesariamente incompleto. Nuestro objetivo es, pues, combinar diversas variables para producir un análisis complejo de la productividad de las unidades jurisdiccionales. Para tal efecto se emplea el marco legislativo, la percepción de los juzgadores y las observaciones del equipo de campo.

Dadas las diferencias existentes entre los procesos penal y civil, se ha optado por hacer un análisis específico de cada uno de ellos. En primer término, abordamos el caso de las unidades jurisdiccionales que se ocupan de la materia civil.

#### 1) *Proceso civil*

##### a) *Rezago*

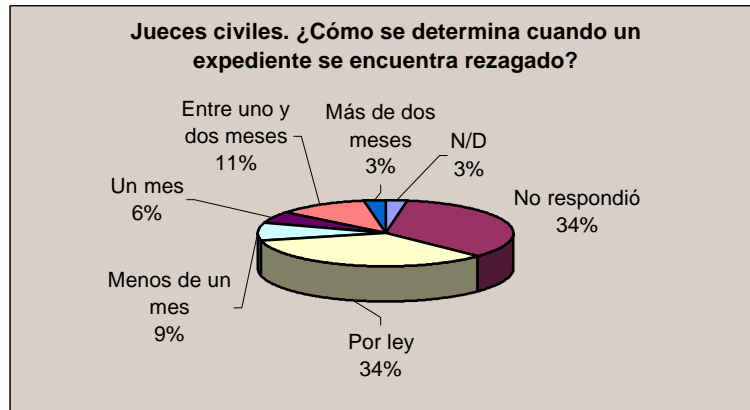
Uno de los principales focos de atención de los Poderes Judiciales en el país es el relativo al tiempo que tardan en resolver los conflictos que se les presentan. Por lo general, la legislación procesal establece claramente los términos que corresponden a cada etapa procesal. El rezago, en términos generales, representa el incumplimiento de dichos tiempos establecidos en la Códigos de Procedimientos Civiles. En los últimos años, los Poderes Judiciales se han mostrado particularmente interesados en vigilar que los juzgadores se ajusten a los términos contenidos en la legislación. El rezago de la justicia se convirtió en el gran obstáculo para su buena administración, ya que una justicia que no llega a tiempo la vuelve irreal o inoperante. Asimismo, el rezago era quizá el problema de la administración de justicia más evidente a los ojos de los no conocedores o especialistas del tema. De ahí que rezago, siendo un problema fundamental, se llegó a convertir en lo que algún presidente llamó el “mito del rezago”, que consiste en ver el rezago judicial de manera parcial, superficial y como fuente de todos los problemas de la justicia.

Asimismo, en ocasiones, las circunstancias que rodean las actividades cotidianas de los juzgadores dificultan y prácticamente impiden que los procesos se ajusten a los plazos contenidos en el ordenamiento procesal. Esta situación ha generado una especie de costumbre en algunos Poderes Judiciales, que consiste en establecer términos extralegales para determinar cuándo un juzgado o una sala se encuentra rezagado.

La presente sección examina la forma en la que los jueces civiles se enfrentan al problema del rezago. Al efecto, se plantea la forma en la que las instituciones judiciales definen el rezago, las circunstancias que lo generan, así como la percepción que se tiene sobre la existencia del mismo.

En primer lugar, es necesario determinar a qué se le llama rezago en la jerga judicial. Para obtener la respuesta, se preguntó a los jueces cómo determinaban cuándo un expediente se encontraba rezagado. Las respuestas pueden verse en la figura siguiente:

FIGURA IV.12. DETERMINACIÓN DE REZAGO EN LOS JUZGADOS CIVILES

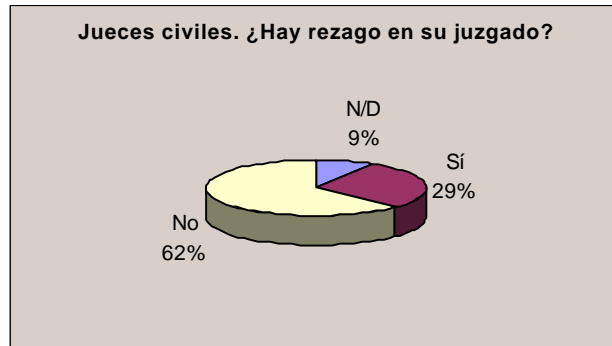


Como puede observarse, el término legal no necesariamente es el parámetro con el que se mide si un expediente tiene rezago. Algunos jueces explican que el lapso contenido en la ley es prácticamente imposible de cumplir. No obstante, se observa que un 34% de los entrevistados respondió que el término de ley es el parámetro que determina el rezago. Esta información nos lleva a pensar que el rezago es un concepto que tiene que ser considerado en función de las circunstancias de cada Poder Judicial y que su construcción requiere muchos factores. Es decir, más que una cuestión de carácter exclusivamente legislativo, parece tratarse de un asunto de política judicial. Es decir, una cuestión que involucra un claro posicionamiento de quienes conducen las instituciones judiciales. De esta manera, son los órganos de gobierno de los Poderes Judiciales los que establecen los lineamientos bajo los que ha de tratarse la cuestión del rezago en cada institución. En algunos casos, dichos lineamientos pueden coincidir con el marco legislativo, pero en otros es posible encontrar que se separan del mismo. Esto último no necesariamente significa que existe negligencia en los Poderes Judiciales donde se presenta, sino que también puede ser una consecuencia de una legislación defectuosa que no es capaz de responder a las circunstancias en las que se desempeña la función jurisdiccional. Asimismo, puede ser producto de las presiones que recibe la institución del exterior. En algunas entidades, la presión que ejercen sobre el Poder Judicial las organizaciones sociales, los medios de comunicación o los otros dos Poderes pueden llevar a sus órganos de gobierno a adoptar políticas rígidas para mostrar resultados a la sociedad. Precisamente el abatimiento del rezago es un medida que es fácilmente perceptible por quienes observan la actividad del Poder Judicial. De ahí que, entre otras razones, en muchos casos se opte por privilegiar el abatimiento del rezago sobre otros problemas existentes en los Poderes Judiciales.<sup>3</sup>

Por otra parte, cuando se preguntó a los jueces sobre la existencia de rezago en sus juzgados, las respuestas fueron las siguientes:

<sup>3</sup> Cabe destacar la existencia de diversos estudios que han apuntado a la correlación entre el abatimiento del rezago en las cargas de trabajo y el objetivo claramente determinado de dar prioridad al principio de la eficiencia como directriz fundamental de la organización institucional. Vid. los trabajos que ese respecto ha publicado el Banco Mundial, por ejemplo, Dakolias, María, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., 1996, así como los elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo: vid. Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando (eds.), *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington, D.C., 1998.

FIGURA IV.13. EXISTENCIA DE REZAGO EN LOS JUZGADOS CIVILES



Los resultados muestran que casi el 30% de los jueces admite tener rezago. Siendo el rezago una cuestión que genera tanta preocupación en los Poderes Judiciales, se preguntó a los jueces qué es lo que lo causa. Las respuestas fueron diversas. Muchos mencionaron la excesiva carga de trabajo a que deben enfrentarse. Otros dieron respuestas mucho más concretas. En un caso, un juez nos informó de que hacía poco tiempo que había llegado al juzgado y que el rezago lo había heredado. En otro caso, el juez acababa de perder a uno de sus secretarios y esto había trastornado las labores del juzgado. En otros casos, se dice que falta mayor capacitación para que el personal pueda desempeñar su labor con más eficiencia. Lo que las respuestas, en principio, nos indican es que todas ellas son ciertas, que requieren análisis más profundos y que el problema del rezago obedece a una multiplicidad de factores.

Mas aún, los resultados muestran que el rezago es un tema que preocupa particularmente a todos los funcionarios judiciales, y que involucra no sólo el desempeño de los juzgadores en sus unidades jurisdiccionales, sino que también pasa por los órganos de gobierno y llega al exterior de los Poderes Judiciales. Ante su fácil visibilidad, el abatimiento del rezago en una especie de símbolo de las mejoras experimentadas por los Poderes Judiciales. Sin embargo, debe reconocerse que el énfasis en la atención de este fenómeno puede llevar a descuidar otros aspectos de la función jurisdiccional.

#### b) *Tiempo de tramitación*

Un fenómeno muy cercano al rezago es el relativo a los esfuerzos que se llevan a cabo en las instituciones judiciales con el objeto de dar mayor celeridad a la tramitación de los procesos. La cuestión de la celeridad del proceso no sólo es un problema técnico que tiene que ver con la forma en la que la justicia debe cumplir con su labor; se trata de una cuestión que también es fácilmente perceptible por la ciudadanía en general y que, en consecuencia, es particularmente vigilada por los miembros del Poder Judicial. En ese sentido, es claramente perceptible que todos los programas de reforma judicial o de ajuste a la administración de justicia contemplan medidas destinadas a acelerar los procesos.<sup>4</sup>

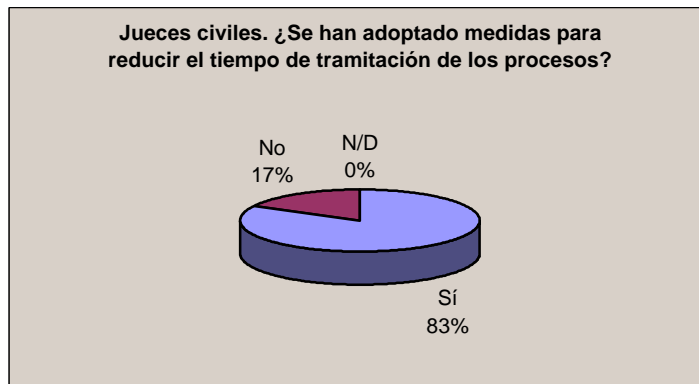
Las medidas propuestas para enfrentarse al problema han sido muy variadas. No obstante, es posible identificar un planteamiento que suele ser común en los Poderes Judiciales del país. Se trata de la reducción de los términos procesales. Esta cuestión fue mencionada en la sección Reglas procesales (IV.A.5.), donde se dijo que algunos administradores de justicia consideran que el proceso puede acelerarse mediante la reducción de los términos en cada etapa.

<sup>4</sup> Vid. cita anterior.

El presente subapartado examina la forma en la que los Poderes Judiciales han tratado de crear condiciones propicias para hacer más expeditos los procesos civiles. Para tal efecto, se presenta un análisis que permite identificar cuáles son los Poderes Judiciales que consideran problemática la falta de celeridad de los procesos, y, en su caso, las soluciones que se han dado a dicha cuestión.

A continuación, se presentan las respuestas dadas por los jueces civiles cuando se les preguntó si se habían tomado medidas para reducir el tiempo de tramitación de los procesos.

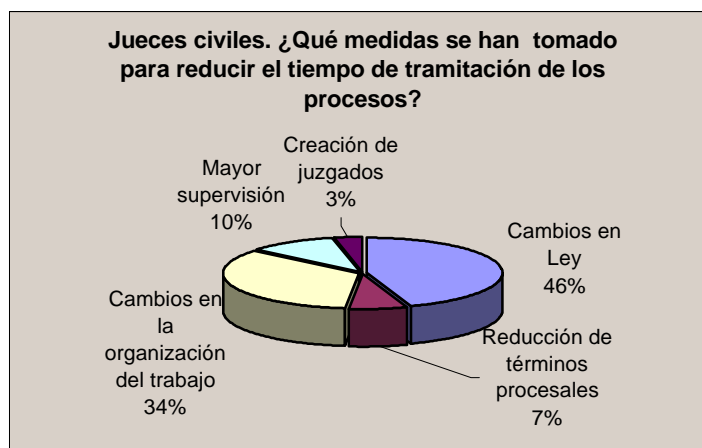
FIGURA IV.14. REDUCCIÓN DEL TIEMPO DE TRAMITACIÓN DE LOS PROCESOS



Como puede observarse claramente, el 80% de los jueces civiles entrevistados consideró que en sus unidades jurisdiccionales o en los Poderes Judiciales a los que pertenecen sí se habían hecho esfuerzos por reducir el tiempo de tramitación de los procesos. Las respuestas en sentido negativo corresponden a seis jueces. De estos últimos cabe resaltar que hubo quienes consideraron que la situación prevaleciente en sus unidades jurisdiccionales no requería cambios, toda vez que se ajustaban a las reglas procesales existentes. También hubo quienes informaron sobre la existencia de planes para incidir en este aspecto. En un caso, el entrevistado afirmó que esta cuestión depende exclusivamente de las partes.

Por lo que respecta a quienes respondieron en sentido positivo, la figura IV.15. presenta una clasificación de las respuestas proporcionadas cuando se pidió a los juzgadores que explicaran qué tipo de medidas se habían adoptado para reducir los tiempos de tramitación de los procesos.

FIGURA IV.15. MEDIDAS PARA REDUCIR EL TIEMPO DE TRAMITACIÓN DE LOS PROCESOS



Las respuestas dadas por los juzgadores revelan información muy importante para el análisis del desempeño de las unidades jurisdiccionales. El 46% de los juzgadores mencionó que los esfuerzos se habían centrado en cambios a la legislación. Entre los cambios que refirieron, la mayoría hizo mención de la incorporación y del fortalecimiento de la audiencia previa de conciliación, como una instancia que pretende reducir el tiempo de los procesos, al facilitar la búsqueda de una solución en las primeras etapas. En general, este tipo de respuestas manifestó particular entusiasmo por la conciliación.

Por otro lado, también se mencionaron ajustes en los procedimientos. Hubo jueces que hablaron de los beneficios de la incorporación de la audiencia única para el desahogo de pruebas. Asimismo, se mencionó la idea del juicio sumario. El establecimiento de mayores límites a la apelación con efectos suspensivos también fue aludido. Precisamente, a propósito de los cambios a la legislación para agilizar los procesos, un juez indicó que las medidas adoptadas en su entidad habían fracasado. De hecho, en algunas cuestiones se había tenido que regresar a las disposiciones que habían sido derogadas.

Los juzgadores que mencionaron cambios en la organización del trabajo destacaron la introducción de equipo de cómputo, así como de nuevas estrategias para distribuir las responsabilidades del personal de la unidad jurisdiccional. En el primer caso, se habló de la automatización del trabajo en los juzgados. En el segundo, se refirieron a esfuerzos de tipo institucional o personal para modificar los patrones existentes y probar nuevos mecanismos para hacer más eficiente el trabajo, aunque también se habló de mayor compromiso con la función jurisdiccional. Un juez puso mucho énfasis en el hecho de que llega temprano a su juzgado y vigila que su personal también lo haga. En estrecha relación con este tema, dos presidentes comentaron que se trabaja en el diseño de juzgados tipo, cuyas características contribuyan a facilitar la función jurisdiccional.

Por lo que respecta a la presencia de mayor supervisión, conviene señalar que los juzgadores se refirieron a la presencia del Consejo de la Judicatura y de los visitadores. En su opinión, la presión ejercida por estos órganos incide favorablemente sobre la forma en que desempeñan sus labores.

Solamente un juez mencionó la creación de juzgados como una medida encaminada a reducir los tiempos de tramitación de los procesos. Sin embargo, en este caso, también se escucharon opiniones de presidentes en ese sentido.

Finalmente, en el caso de la reducción de los términos procesales, fueron dos los jueces que consideraron ésta como la principal medida para reducir los tiempos de los procesos. Aunque debe reconocerse que varios juzgadores se refirieron a la reducción de términos en sus respuestas, pero lo hicieron mencionando otras medidas complementarias.

Para concluir este apartado, debemos reconocer que, desde la perspectiva de los juzgadores entrevistados, el aumento del número de juzgados o la reducción de los términos procesales no son necesariamente medidas que tengan reflejo en su trabajo. Cabe destacar especialmente el hecho de que muchos consideraron que el problema está siendo resuelto a través de medidas que inciden en la organización del trabajo. Este dato indica que la problemática puede encontrarse dentro de las áreas de trabajo y no necesariamente en otros factores más fáciles de percibir pero menos precisos. De esta manera, no puede dejar de mencionarse que la mayor parte de los juzgadores consideró que las medidas para reducir el tiempo de tramitación de los procesos han sido de corte legislativo. Esta circunstancia pone de relieve la atención que se pone a la creación y modificación de la legislación como una herramienta para resolver los problemas que se presentan en la función jurisdiccional. Aun cuando se entiende este tipo de argumentos por provenir de una tradición donde el Poder Judicial dependía, en lo positivo y negativo, del Poder Legislativo, debe reconocerse que este tipo de ajustes no son la única herramienta, y en ocasiones tampoco la más efectiva para resolver problemas como la reducción del tiempo de los procesos.



### c) Pruebas

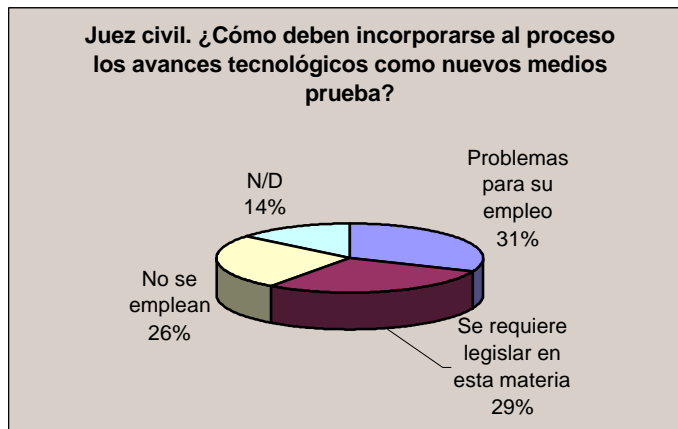
La fase probatoria es una etapa del proceso que en muchas ocasiones requiere particular atención del juzgador, en función de los problemas que plantea el desahogo de cada prueba. En materia civil, el ofrecimiento de pruebas suele estar principalmente en manos de las partes. No obstante, la influencia de los juzgadores puede ser fundamental en esta materia. Aspectos como la admisión, el desahogo y la valoración de las pruebas pueden tener efectos sobre la forma en que los abogados plantean sus estrategias para el litigio. Por ello, la opinión de los juzgadores sobre algunas cuestiones en materia probatoria resultan relevantes. En particular nos ha interesado conocer cuestiones relacionadas con los avances tecnológicos y su potencial como medios de prueba.

#### i. Tecnología y pruebas

Un aspecto relevante en materia de pruebas es la incorporación al proceso de los avances tecnológicos como medios de prueba. Las cuestiones que se plantean rebasan el problema de su incorporación al catálogo tradicional de medios probatorios. En muchos casos, la ley adjetiva deja la puerta abierta para que las partes ofrezcan las pruebas que consideren pertinentes; sin embargo, esta opción no parece satisfacer todos los problemas que se plantean con motivo del ofrecimiento, desahogo y valoración de este tipo de medios de prueba. Asimismo, debe considerarse qué medios probatorios de esta clase se ofrecen y cuál es la posición de los juzgadores respecto de los mismos.

La figura IV.16. muestra los resultados de la pregunta que se hizo a los jueces civiles para conocer su posición en relación con la forma en la que deben incorporarse al proceso los avances tecnológicos como medios de prueba.

FIGURA IV.16. INCORPORACIÓN DE AVANCES TECNOLÓGICOS COMO MEDIOS DE PRUEBA



Los comentarios de muchos de los entrevistados coinciden en considerar que la falta de uso de los avances tecnológicos como medios de prueba también responde al hecho de que los abogados no suelen ofrecerlas. Aunque no debe pasar desapercibido que un 29% de los juzgadores consideró que se requieren cambios en la legislación.

En algunos casos, los juzgadores comentaron que la legislación procesal se encuentra debidamente preparada para que puedan aceptarse este tipo de medios probatorios en los procesos. No obstante, algunos reconocieron que existían problemas para su empleo. De hecho, el 31% de los entrevistados así lo hizo. En ese sentido, hubo quien consideró necesaria la asistencia de un cuerpo especializado de peritos que apoye las funciones jurisdiccionales. Asimismo, se habló de solicitudes

de apoyo con recursos materiales para el desahogo de esta clase de pruebas. Estas dos últimas cuestiones serán tratadas en el subapartado siguiente.

Una preocupación generalizada a propósito del empleo de este tipo de medios es aquélla que se refiere a la manipulación de este tipo de medios por parte de los litigantes. En ese sentido, los jueces consideran que pueden ser muy vulnerables con la legislación existente.

#### *ii. Capacidad para desahogo de pruebas*

Un problema importante para la incorporación de los avances tecnológicos es el relacionado con los peritajes. Una primera cuestión se presenta con la determinación de los sujetos idóneos para la elaboración de los peritajes. Otro aspecto susceptible de ser mencionado es el costo de los peritajes. Se trata de un problema que los jueces toman muy en cuenta en esta materia. Los Poderes Judiciales han tomado cartas en el asunto y han tratado de crear y depurar los padrones de peritos existentes. Algunos incluso han creado áreas especializadas que se ocupan de la coordinación de los servicios periciales. Sin embargo, el problema no acaba con la sola depuración de los padrones; en ocasiones, las entidades no tienen instalaciones adecuadas para realizar los peritajes. El caso de la prueba del ácido desoxiribonucleico (ADN) se mencionó en varias ocasiones, a propósito de las dificultades para su desahogo, debido a la falta de laboratorios especializados en la entidad o a su alto costo. Todas estas circunstancias plantean dificultades adicionales al juzgador para el desarrollo del proceso.

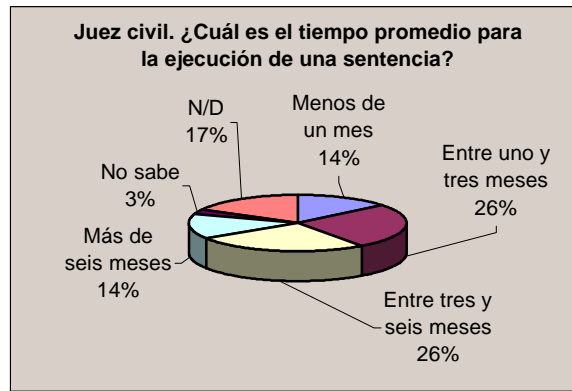
Muchas legislaciones imponen al oferente de la prueba la carga de proporcionar al juzgador los medios apropiados para el desahogo de la prueba. A propósito de esta cuestión y en general con relación a la problemática que genera el empleo de avances tecnológicos como medios de prueba, conviene mencionar el siguiente ejemplo. Durante el transcurso de una entrevista, se le preguntó a un juez si en alguna ocasión alguien había ofrecido en su juzgado un video como medio de prueba. El juzgador contestó en sentido afirmativo y añadió que había rechazado el ofrecimiento de la prueba, porque el litigante no había acompañado a su promoción un aparato reproductor de video, y que, toda vez que los litigantes tienen la carga, deben proporcionar al juez los mecanismos necesarios para el desahogo de la prueba, por lo que en este caso procedía rechazarla. A primera vista, el juez parece haber sido demasiado rigorista. Sin embargo, el propio entrevistado justificó su actuar al indicar que la ley es poco clara en esta materia; que el desahogo de la prueba requiere peritajes que permitan crear certeza en el juzgador, y que además no existe nada establecido en relación con la forma en que debía valorarse dicha prueba. En consecuencia, optó por el camino más fácil: rechazar la prueba.

#### *d) Ejecución*

La última parte del proceso jurisdiccional es la ejecución de la sentencia. Se trata del momento en el que el Poder Judicial emplea la fuerza del Estado para obligar a los particulares a acatar las resoluciones que emite. Desde la perspectiva legislativa este proceso debe desarrollarse con celeridad y sin contratiempos. No obstante, los Poderes Judiciales se enfrentan a diversos problemas para la ejecución de sus resoluciones. Esto tiene como consecuencia retrasos y, en ocasiones, la suspensión de las ejecuciones. Esta sección ofrece un panorama general sobre los problemas que tienen los jueces para la ejecución de sus sentencias y el tiempo que tardan en lograrlo.

En ese orden, se preguntó a los jueces cuál era el tiempo promedio para ejecutar una sentencia. Las respuestas pueden observarse en la figura IV.17.

FIGURA IV.17. TIEMPO PROMEDIO PARA EJECUCIÓN DE SENTENCIA



Las respuestas indican que solamente un 14% de los entrevistados estimó que sus sentencias se ejecutan en menos de un mes. Esta información representa un importante problema para la administración de justicia, toda vez que la ejecución de la sentencia es el punto culminante del proceso jurisdiccional. Los retrasos para su ejecución se traducen en cuestionamientos a la capacidad del Poder Judicial para realizar la labor que la sociedad le ha encomendado. Si bien las causas por las que se dificulta la ejecución de las sentencias fueron abordadas en la sección D.1.d. del capítulo III, consideramos retomar esta cuestión a propósito del tiempo que toma la ejecución de las sentencias.

En primer lugar, cabe destacar que muchos jueces consideraron que la responsabilidad de ejecutar las sentencias corresponde a las partes.<sup>5</sup> De esta manera, se espera que la parte que tenga interés en la ejecución se encargue del impulso procesal. Esta actitud puede llegar a extremos tales como el del entrevistado que ignoraba cuál es el tiempo promedio para la ejecución de una sentencia. En otros casos, respondieron que el lapso puede fluctuar entre los tres meses y los dos años. En estos casos, debe reconocerse que existe un problema importante en el conocimiento de las responsabilidades que implica asumir la función judicial. Estos juzgadores deben reconocer el carácter público de sus resoluciones y tener especial interés en que se acaten. La indiferencia frente a este tipo de situaciones genera desprestigio para el Poder Judicial.

No obstante, no todos los entrevistados consideraron que el peso de la ejecución debe recaer en las partes. Muchos consideraron que los problemas se presentan cuando existe oposición a sus mandatos. Algunos juzgadores parecen impotentes frente a la oposición de grupos organizados o simplemente frente al abierto desacato de sus resoluciones.

La información presentada en este apartado revela la necesidad de fortalecer la presencia de los Poderes Judiciales en la sociedad. Esto significa que su acción no debe limitarse únicamente a lo que sucede en el proceso, sino que es necesario que las instituciones judiciales tengan una mayor presencia en la sociedad. Solamente mediante acciones destinadas a marcar con claridad el papel del Poder Judicial puede empezar a construirse una imagen institucional que sea reconocida y respetada por toda la sociedad. Algunos Poderes Judiciales han dado pasos en este sentido, pero es necesario reconocer que todavía falta mucho por hacer.

## 2) Proceso penal

El estudio que se realiza del proceso penal en este diagnóstico aborda algunas particularidades de este tipo de procedimientos. El propósito es presentar nuevamente un análisis de las diferencias

<sup>5</sup> Esto es de conformidad con el principio dispositivo del proceso, que establece que corresponde a las partes el impulso del proceso.

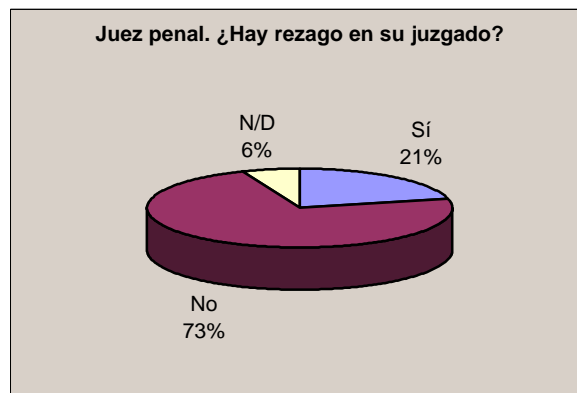
que se presentan entre la legislación y la práctica, a partir de la percepción de quienes ejercen cotidianamente la función jurisdiccional. Para tal efecto, se han seleccionado temas como el rezago, el cumplimiento de los términos constitucionales, el desahogo de las pruebas, el papel de los defensores de oficio y el de los agentes del Ministerio Público. Si bien reconocemos que existen otras variables que deben ser consideradas para explicar al proceso penal en su conjunto, consideramos que este ejercicio puede brindar una perspectiva útil para conocer cómo se desarrolla el proceso penal a la luz de la percepción de los funcionarios jurisdiccionales.

a) *Rezago*

El rezago en materia penal es una cuestión que por lo general tiene influencia sobre la libertad de los procesados. En estos casos, el compromiso del juzgador con la sociedad es todavía más delicado. Por ello, resulta necesario revisar con mayor cuidado aquellos problemas que también se presentan en esta materia. Al igual que en el caso de los jueces civiles, hubo algunos jueces penales que mencionaron la dificultad de ajustarse a los términos procesales dada su brevedad.

La figura IV.18. muestra cómo respondieron los entrevistados cuando se les preguntó si tenían rezago en su juzgado.

FIGURA IV.18. EXISTENCIA DE REZAGO EN LOS JUZGADOS PENALES



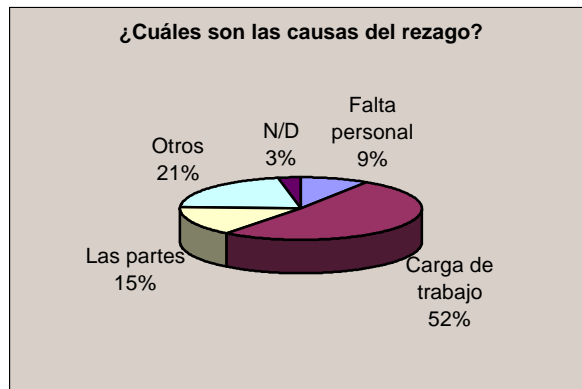
Como puede observarse, el número de jueces penales que reconoce la existencia de rezago en su unidad jurisdiccional es muy semejante al de los jueces civiles. En ambos casos, se trata de cifras cercanas a la quinta parte de los juzgadores entrevistados. Esto no obedece a una correspondencia con la realidad, sino con la necesidad que tienen los juzgadores de considerar el rezago de una forma más compleja a la que suele conceptualizarse, como si se tratara de un fenómeno único proveniente siempre de causas atribuibles a los juzgadores. Por otra parte, esto demuestra una vez más, aunque con limitaciones mayores en razón de la materia y de los tiempos que la propia Constitución establece para el desahogo del proceso penal, la existencia de “estándares dobles” respecto a lo que los propios juzgadores consideran realmente como rezago, al margen de lo establecido por el texto legal.

En ese sentido, en lo relativo a la forma de determinar el rezago, un buen número de los entrevistados sostuvo que éste se determina en función de los términos legales. Sin embargo, al igual que en el caso de los jueces civiles, hubo varios juzgadores que reconocieron que, dentro de los Poderes Judiciales, existen parámetros para determinar cuándo un expediente se encuentra rezagado y que éstos no siempre coinciden con los términos legales. Los jueces sostienen que este tipo de medidas

permiten tener parámetros realistas para medir el desempeño de una unidad jurisdiccional, toda vez que en ocasiones los términos legales se encuentran muy alejados de la realidad.

Precisamente, a propósito de los problemas a los que se enfrentan los juzgadores para atender la carga de trabajo sin rezagarse, se optó por preguntarle cuáles eran las principales causas del rezago. Las respuestas se pueden ver en la figura IV.19.

FIGURA IV.19. CAUSAS DEL REZAGO EN LOS JUZGADOS PENALES



Como puede observarse, la mayor parte de los juzgadores considera que el rezago se debe a la sobrecarga de trabajo. Los jueces sostienen que el número de causas que reciben al año es muy superior a su capacidad. En algún caso, se habló de un límite máximo de doscientas cincuenta causas, aunque hubo juzgadores que consideraron viable resolver un número mayor de asuntos. Recordemos que este tipo de cálculos es muy difícil, considerando las dificultades para establecer parámetros de aplicación general a todos los juzgados del país. No obstante, esta situación es una manifestación más de la necesidad urgente por contar con sistemas de medición y de evaluación sistemáticos, completos y científicos del desempeño judicial, labor que hasta la fecha es inexistente, aun en los órganos especializados que se encargan de controlar las unidades jurisdiccionales.

Un aspecto que llama particularmente la atención es el que se refiere a las partes en el proceso como causa del rezago. En ese sentido, los jueces argumentaron que las solicitudes de ampliación del término constitucional existente para determinar si ha lugar o no para dictar un auto de formal prisión generan retrasos. Asimismo, consideraron que la continua interposición de recursos y amparos en contra de sus resoluciones repercute sobre el tiempo de duración de los procesos. Un juez fue claro al señalar que en ocasiones los litigantes retrasan los procesos con el objeto de poder cobrar más. Este tipo de señalamientos pueden ser un indicador sobre la falta de control existente sobre los abogados. Otro juzgador consideró que los reos tienen poco interés en el desarrollo de sus causas. También hubo referencias a la inasistencia de testigos a las audiencias. Consideramos que mucha de esta información es de gran valor, por apuntar a preguntas que sólo es posible responder con investigaciones empíricas a fondo y con detalle (*vid.* el capítulo VII sobre conclusiones y, particularmente, las propuestas derivadas de este estudio).

A propósito de las dificultades intrínsecas de los procesos penales, algunos magistrados comentaron que los juzgadores en esta materia no sólo se enfrentan a expedientes mucho más voluminosos que sus contrapartes civiles, sino que también tienen la obligación de intervenir en el proceso con el objeto de suplir las deficiencias de la defensa de los procesados. Todo ello incide en el tiempo que toman para emitir sus resoluciones. De ahí que, entre otras razones, existan cantidades tan divergentes entre el número de causas entre un juzgado penal y un juzgado civil (por citar un ejem-

plo, en el primer caso, puede ir de doscientas cincuenta a trescientas cincuenta, y, en el segundo, de novecientos cincuenta a mil doscientas).

En algunos casos, los jueces nos informaron sobre la existencia de medidas temporales destinadas a resolver problemas particularmente agudos de rezago. Se mencionaron casos en los que se designó a jueces supernumerarios con el objeto de que contribuyeran a abatir el rezago existente. También se habló de equipos de trabajo especializados que realizan funciones de apoyo a jueces que poseen sobrecargas de trabajo.

Otros comentarios que vale la pena destacar son los del juez que consideró que el rezago era producto de la falta de atención al Poder Judicial en otras administraciones. La alusión a la importancia del Poder Ejecutivo para el debido cumplimiento de la función jurisdiccional es clara. En otro caso se habló de la existencia de un rezago controlado. El juzgador que introdujo este concepto indicó que, si bien no tiene capacidad para despachar todos sus asuntos puntualmente, también lo es que sus tiempos de resolución no son especialmente preocupantes.

Como ha podido observarse, el rezago es un tema que todavía requiere mucha atención. Si bien el problema no se encuentra únicamente en los Poderes Judiciales, debe reconocerse que estas instituciones tienen que ser más creativas para encontrar soluciones que permitan abatir el rezago en sus diferentes causas y efectos.

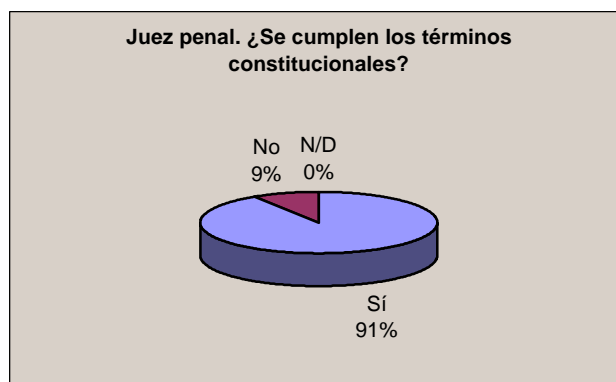
#### b) *Términos constitucionales*

El problema de la forma en que los juzgadores se ajustan a los términos procesales establecidos en la ley presenta importantes particularidades en materia penal. En estos casos, la Constitución es el ordenamiento que los prescribe como salvaguarda de la libertad y seguridad de los individuos. Los jueces están obligados a conocer y resolver en el término de tres días (setenta y dos horas) sobre la situación jurídica de los detenidos que se les presenten. Posteriormente, deben continuar con el procedimiento respectivo hasta dictar sentencia, también dentro de un plazo determinado.

Esta sección analiza la forma en que los juzgadores se ajustan a los términos constitucionales y los problemas que se les presentan con motivo de su labor. Interesa, en primer lugar, establecer si los entrevistados consideran que cumplen con dichos términos constitucionales, para después determinar cuáles son los aspectos que les impiden ajustarse a los mismos.

La figura IV.20. muestra los resultados que se obtuvieron cuando se preguntó a los entrevistados si se cumplían los términos constitucionales.

FIGURA IV.20. CUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS CONSTITUCIONALES



Como puede observarse en la figura, el 91% de los jueces penales entrevistados considera que sí se ajustan a los términos constitucionales. Sin embargo, conviene hacer algunas precisiones sobre

esta respuesta. En primer lugar, es necesario señalar que el plazo de tres días para definir la condición jurídica del detenido es el término constitucional que más preocupa a los jueces. Muchos de ellos incluso se mostraron incómodos cuando comentaban que en ocasiones dicho plazo no se cumplía, porque la defensa solicita prórroga del mismo. La importancia que se concede a dicho término es perceptible claramente en esta actitud, puesto que, a pesar de que la solicitud de prórroga del término es un derecho de la defensa, los jueces consideran que les impide resolver en los tres días previstos por la Constitución.

En segundo lugar, los jueces reflejan una especial tensión cuando se aborda el tema de las setenta y dos horas. Esta circunstancia es un claro indicador de las presiones a las que los juzgadores se ven sometidos cuando deben emitir un cierto número de resoluciones en un tiempo límite.

Por lo que respecta al término para dictar sentencia, los jueces se mostraron más flexibles. Algunos distinguieron claramente el término de las setenta y dos horas del término para dictar sentencia; mientras que otros indicaron que existen muchas razones que impiden resolver dentro de los tiempos establecidos por la Constitución.

Entre las principales razones expuestas para hablar de su incapacidad para cumplir con los términos para dictar sentencias, se habló de la falta de proyectistas y la sobrecarga de trabajo, así como de la carencia de capacitación técnica de sus proyectistas para trabajar de manera más eficiente. Un juez, que reconoció tener problemas para resolver todos los asuntos que se han instruido en su juzgado, admitió que tiene un orden de preferencia para despachar asuntos. Al efecto, prefiere aquellos asuntos en los que hay detenido, frente a los que se llevan sin él.

Las actitudes de los juzgadores penales entrevistados revelan particular sensibilidad por el término de las setenta y dos horas. Sus respuestas señalan la importancia de esta fase del proceso y el peso que la misma tiene sobre sus labores cotidianas. De sus comentarios también se desprende que los órganos encargados de supervisar la labor de los jueces ponen especial atención a esta etapa. En contraste, los términos que regulan el tiempo para emitir resoluciones generan menos tensiones. Entre los motivos que pueden encontrarse para explicar esta situación está uno que tiene que ver con la lógica del propio proceso. Resulta difícil que, una vez determinado si hay lugar a la prisión, el juez vaya a cambiar de opinión a lo largo del proceso. Lo delicado radica precisamente en el hecho de que, aun cuando el proceso apenas se inicia, en muchos casos la pena, supuesto producto de la resolución del juzgador, ya ha iniciado para el que se encuentra en prisión.

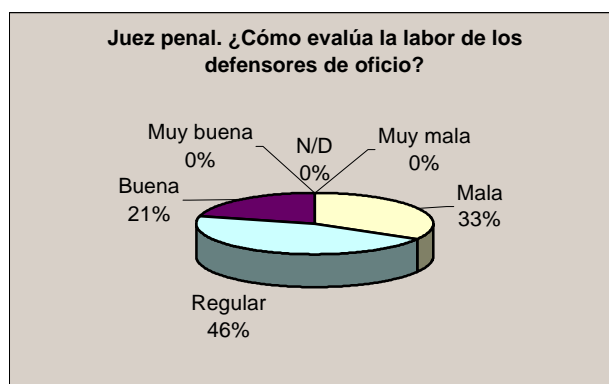
### *c) Defensorías de oficio*

La Defensoría de Oficio es una herramienta que permite garantizar el adecuado acceso de los justiciables a la administración de justicia. Los sistemas de Defensoría de Oficio deben ser capaces de proveer a los ciudadanos de la asistencia legal que requieran. Esta sección se ocupa de la presencia de los defensores de oficio en los procesos penales desde la perspectiva del Poder Judicial.<sup>6</sup> Al efecto, se solicitó a los juzgadores que hicieran una evaluación sobre el papel que desempeñan los defensores de oficio. La figura IV.21. muestra los resultados de la evaluación.

---

<sup>6</sup> El diagnóstico no incluye información sobre las funciones de los defensores de oficio en otras áreas.

FIGURA IV.21. EVALUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE OFICIO



La opinión general de los entrevistados es que los defensores de oficio requieren mayor preparación y experiencia. Se dice que los defensores de oficio son individuos que acaban de obtener el título de licenciado en derecho y no tienen experiencia en materia penal. En otros casos, parece ser que los defensores ni siquiera tienen el título, ante la falta de controles rigurosos que puedan certificar este hecho.

Los jueces hablaron de problemas de coordinación entre las Defensorías de Oficio y los juzgados. Un caso particularmente ilustrativo ocurre en una entidad donde el horario de los defensores de oficio difiere del correspondiente a los juzgados. El problema que se genera con esta situación es que las diligencias no pueden ser desahogadas por falta de defensores cuando hacen falta. En otros casos, se mencionaron situaciones en las que los defensores se ausentan del juzgado durante la práctica de diligencias por tener sobrecarga de trabajo o porque su horario de labores ya concluyó. Hubo quien mencionó que, debido a los bajos salarios que reciben los defensores, éstos suelen pedir a los defendidos alguna compensación adicional, si es que quieren que sus casos sean atendidos con toda su dedicación. Quienes así lo hacen obtienen un mejor servicio del defensor, de acuerdo con la percepción de algunos jueces entrevistados.

La información adicional que se obtuvo sobre los defensores de oficio indica cambios en la dirección de las Defensorías de Oficio. Por lo general, el manejo de estas instituciones ha sido, hasta fechas recientes, responsabilidad del Poder Ejecutivo. Las transformaciones experimentadas en algunas entidades han llevado la dirección de la Defensoría de Oficio al Poder Judicial, tal y como ha sucedido con la justicia federal. No obstante, la identificación y evaluación de los resultados de estas modificaciones excede los límites del diagnóstico.

En todo caso, debe considerarse que las deficiencias en las Defensorías de Oficio se traducen en importantes obstáculos para garantizar el acceso a la justicia de todos los ciudadanos. Tanto los Poderes Judiciales como los Ejecutivos deben reconocer las limitaciones con las que operan estos cuerpos y proceder a su solución. Es fácil entender por qué cuerpos de defensores sin apoyo ni recursos y con altas sobrecargas de trabajo se traducen en funcionarios muy deficientes de poca ayuda real a la sociedad. La responsabilidad de garantizar un debido acceso a la justicia es compartida.

Por otro lado, desde la perspectiva del Poder Judicial, las deficiencias de los defensores de oficio afectan directamente al trabajo de las unidades jurisdiccionales. Los propios juzgadores reconocen que la falta de pericia para el planteamiento de la defensa de los procesados tienen repercusiones muy negativas sobre la marcha del proceso. En muchos casos, este tipo de deficiencias son corregidas en la segunda instancia. De esta manera, los Poderes Judiciales no sólo deben observar a los defensores de oficio como los encargados de garantizar el acceso a la justicia, sino también como agentes que intervienen en el proceso y cuyas acciones repercuten directamente sobre el mismo.

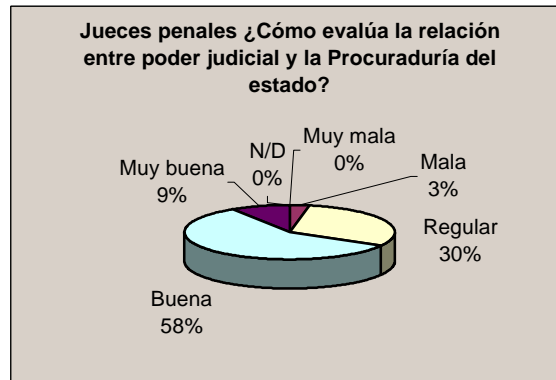


d) *Ministerio Público*

Las relaciones entre las Procuradurías de Justicia y los Poderes Judiciales tienen características complejas que suelen ser mal caracterizadas. Los agentes del Ministerio Público son los responsables de iniciar los procedimientos, pero también de seguirlos hasta su conclusión. Desde esa perspectiva, son parte, y muy importante, en el proceso. Sin embargo, dadas las características del Ministerio Público, en tanto único titular del ejercicio de la acción penal, su posición no parece ser la de una parte en un procedimiento ordinario. Por otro lado, el Poder Judicial decide sobre la viabilidad de las consignaciones y demás peticiones que, como supuesta parte, presenta la Procuraduría de Justicia a través de sus agentes ministeriales. Como puede verse, se trata de una relación permanente entre ambas instituciones y que por lo general involucra puntos controvertidos.

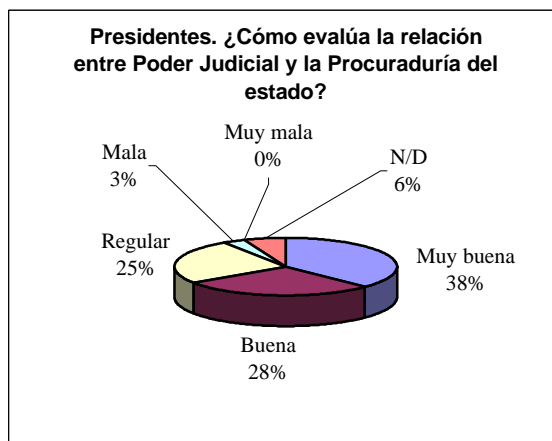
A continuación se presentan la forma en que los jueces penales evaluaron la relación del Poder Judicial con la Procuraduría de Justicia de su estado.

FIGURA IV.22. EVALUACIÓN DE LOS JUECES PENALES DE LA RELACIÓN CON LA PROCURADURÍA DE JUSTICIA



Los resultados de la figura son especialmente sorprendentes, si se considera que solamente un juzgador consideró que la relación entre ambas instituciones es mala. A pesar de que la mayor parte de los juzgadores consideró que la relación entre el Poder Judicial y las Procuradurías de Justicia es buena o muy buena, no puede dejar de reconocerse que se trata de una relación difícil. Aunque también debe considerarse que en los juzgados penales suele haber un agente del Ministerio Público adscrito. Esta circunstancia necesariamente genera algún tipo de vinculación entre los funcionarios jurisdiccionales y aquéllos que se encargan de la procuración de justicia. Una posible hipótesis para explicar los resultados es que las opiniones de los juzgadores son producto de la cercanía existente con, al menos, un representante de la Procuraduría. Sin embargo, es importante analizar la respuesta a esta misma pregunta dada por los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, tal y como se muestra en la figura IV.23.

FIGURA IV.23. EVALUACIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LA RELACIÓN CON LA PROCURADURÍA DE JUSTICIA



Los resultados que se observan confirman que la idea generalizada de que la relación es mala no es del todo acertada. También los titulares de los órganos coinciden en su mayoría en que la relación es buena, o inclusive muy buena, y otro tanto importante, que la relación es regular. Muy pocos piensan que se trata de una relación mala entre las distintas instituciones. Lo que resulta entonces importante es el análisis de lo que consideran que hace difícil el trabajo entre estas instituciones; normalmente, la capacitación y formación del personal de ambas instituciones, pero particularmente de los agentes del Ministerio Público que no sólo deben ser expertos en la investigación de supuestos delitos, sino también deben operar como una especie de “jueces” de instrucción, pues de lo bien que integren sus averiguaciones previas dependerá que el juez cuente o no con elementos suficientes y adecuados para consignar y abrir un proceso, así como para dictar un auto de formal prisión.

#### b. *Calidad*

Pasando a otro tema general relacionado con el trámite de los asuntos judiciales, dejando atrás las particularidades de los procesos civiles y penales, es necesario plantear unas breves consideraciones sobre el tema de la calidad del trabajo de los juzgadores en las entidades federativas. En contraste con lo que ocurre con los esfuerzos para aumentar la productividad de las unidades jurisdiccionales de los Poderes Judiciales, las evaluaciones sobre la calidad de las sentencias registran pocos avances, aun cuando los Poderes Judiciales no omiten hacer algún tipo de evaluación de la calidad de las sentencias que se dictan. El mecanismo tradicional consiste en comparar el número de resoluciones de segunda instancia que confirman las sentencias de un juez determinado, con el número de sentencias que son modificadas. Pero incluso este mecanismo, en el que se encuentran múltiples defectos como mecanismo sistemático de evaluación de la calidad de resoluciones jurisdiccionales, ni siquiera es empleado de forma permanente por todos los Poderes Judiciales.

Por lo que respecta a la existencia de alguna otra forma de evaluación, sólo un Poder Judicial del país parece estar trabajando en ello. Se trata de un mecanismo mediante el que una comisión revisa el contenido de las sentencias dictadas por los jueces con el objeto de encontrar los problemas que ésta pudiera tener. La idea es tener información sobre la forma en que los jueces desempeñan su labor y parece buscar la excelencia en la función jurisdiccional. Lo paradójico de la situación

es que se trata de un asunto de extraordinaria importancia así como también de gran dificultad, por las múltiples variables que pueden ser consideradas a la hora de dictar una sentencia.

A pesar de este aislado esfuerzo, parece ser que los Poderes Judiciales no han sentido la necesidad de formular instrumentos que permitan conocer la calidad de las sentencias que se dictan de forma integral. Esto quiere decir que no sólo interesa si las sentencias son confirmadas o rechazadas, sino que también si su contenido refleja un estudio profundo y pormenorizado del asunto y del derecho que le es aplicable o si por lo menos son redactadas correctamente.

Otro asunto relacionado es que también es necesario atender a la forma en que las sentencias son dadas a conocer y entendidas por la sociedad. Es necesario, asimismo, conocer si las sentencias que se dictan realmente resuelven los problemas que se le plantean al Poder Judicial. Además, el instrumento que se produzca debe garantizar al juez que sus sentencias serán vistas por organismos objetivos que la evaluarán conforme a criterios predeterminados.

El diseño de mecanismos transparentes que permitan evaluar las sentencias que dictan los Poderes Judiciales es una tarea pendiente de gran urgencia en los procesos de reforma judicial del país.

### *c. Costos de la justicia*

Otro aspecto que ha quedado parcialmente olvidado entre los Poderes Judiciales es el relativo a los costos de la justicia. Si bien es cierto que en todos los Poderes Judiciales existe un marcado interés por la formulación y aprobación del presupuesto, también lo es que no se encontró ningún estudio donde se plantearan los costos que implica cada etapa del proceso tanto para la institución, como para el público que busca la impartición de la justicia. Existen algunas estimaciones generales sobre el impacto económico de un juicio; no obstante, no se encontró ningún trabajo que hiciera una medición detallada.

Para la perspectiva institucional aquí desarrollada, la importancia de medir los costos del proceso permite identificar cuáles son los trámites que exigen mayores desembolsos del Poder Judicial y de qué forma pueden reducirse. Pero la información no sólo arrojaría datos que inciden sobre la operación en los Poderes Judiciales; también es posible conocer cómo los justiciables pueden influir en aumentar los costos del proceso. Existen varios ejemplos de esto último, tomados de lo que los entrevistados perciben. De esta manera, un magistrado comentó que el caso de la integración de los testimonios para las apelaciones interlocutorias representa un desperdicio de recursos impresionante. En su opinión, los litigantes ofrecen los expedientes completos para integrar los testimonios que servirán para conocer apelaciones interlocutorias. El costo de fotocopiado y de archivo es muy alto. En opinión del entrevistado, todo se debe a que los litigantes no sienten necesidad de estudiar los asuntos para integrar los testimonios, toda vez que ellos no absorben el costo de los mismos. Otros juzgadores se mostraron inconformes por la forma en la que, a su entender, se abusa de la administración de justicia. Al respecto mencionan la existencia de demandas notoriamente improcedentes, la continua interposición de recursos de dudosa legitimidad o la falta de atención de los litigantes en la tramitación de sus asuntos.

En una entrevista se preguntó a un experimentado funcionario judicial sobre la posibilidad de ejercer las atribuciones que muchos Poderes Judiciales tienen para multar a los litigantes temerarios. La respuesta del entrevistado fue tajante en sentido negativo. En su opinión estas medidas tienden a negar el derecho a las partes a interponer los recursos que consideren pertinentes en función de sus intereses. A diferencia de esta opinión, existen otros juzgadores que se inclinan más por el ejercicio de este tipo de atribuciones. No obstante, como bien se señalaba, se corre el riesgo de afectar el legítimo derecho de las partes para interponer los recursos que contempla la ley. Lo que queda claro es que, mientras no se inicie un proceso de control profesional sobre los litigantes, difícilmente podrá pensarse en mecanismos que, desde dentro de la institución jurisdiccional, controlen totalmente

la ética de estos actores cuyos incentivos y motivaciones corresponden a otra dimensión de la vida social.

### C. LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS

El uso de mecanismos alternativos para la solución de controversias ha despertado mucho interés en todo el país, siguiendo lo que constituye una tendencia muy acentuada en otros países; especialmente, Estados Unidos. Los Poderes Judiciales no sólo no han sido ajenos a este fenómeno, sino que han sido considerados instituciones idóneas para desarrollar este tipo de espacios dentro de su estructura y como parte de su funcionamiento. Cabe señalar que parte de los primeros hallazgos de este estudio es la gran desproporción que existe, genéricamente hablando, en cuanto a los supuestos teóricos y abstractos que plantean la conveniencia de estos mecanismos dentro de las instituciones jurisdiccionales, y los escasos estudios empíricos que existen que sostengan las ventajas encontradas ya corroboradas.<sup>7</sup>

Por lo que toca a México, en casi todas las entidades existe una predisposición favorable para su recepción. Podríamos incluso decir que, aun sin mayor profundidad en el análisis, la mera idea de los mecanismos alternativos produce una inclinación a pronunciarse a favor de ellos, cuando un análisis serio y detallado de su factibilidad como parte de las instituciones jurisdiccionales en realidad presenta tantas ventajas como desventajas. Sin que la intención de este estudio sea hacer un pronunciamiento en uno u otro sentido, ya que se carece de datos para hacerlo y por no ser ése el objetivo de este trabajo, es importante destacar que apoyar este tipo de mecanismos no es una conclusión única, irremediable. Más aún, como parte de las expresiones de que el debate no ha sido planteado de manera lo suficientemente profunda (aunque vale decir que en la actualidad se llevan estudios y programas sobre la materia<sup>8</sup>), no se ha desarrollado ni siquiera una terminología precisa, ya que plantear este tipo de instancias dentro de la institución jurisdiccional en realidad las convierte en instancias complementarias y no realmente alternativas; asimismo, suele hablarse de los mecanismos alternativos a la resolución de controversias de manera genérica, cuando en realidad se trata de tres grandes categorías de instancias con diferencias y características claras: arbitraje, mediación y conciliación.

Como se mencionó, a pesar de la predisposición a señalar sus ventajas, pocos son los lugares donde estos mecanismos operan efectivamente como espacios complementarios de las instituciones jurisdiccionales. Las cuestiones que surgen alrededor del tema tienen que ver con la manera que se pretende que estos mecanismos se relacionen con la actividad jurisdiccional. En ese sentido, debe resolverse qué tipo de mecanismos son apropiados para operar desde los Poderes Judiciales y cuáles son los objetivos que se persiguen.

Este apartado se ocupa, únicamente, de la forma en que los Poderes Judiciales han empleado los mecanismos alternativos para resolver controversias, y los resultados que han obtenido. En ese sentido, la opinión de los juzgadores sobre la conveniencia de emplear estas herramientas, así como la manera en que son efectivamente empleados en la práctica, tienen particular interés.

La primera tarea consistió en determinar cuáles son las instituciones judiciales que emplean mecanismos alternativos para solucionar controversias y establecer la naturaleza de los mismos. La

---

<sup>7</sup> Entre esos pocos estudios empíricos, puede mencionarse el trabajo de Hensler, Deborah, "A Glass Half Full, A Glass Half Empty: The Use of Alternative Dispute Resolution in Mass Personal Injury Litigation: A Socio-Legal Analysis", *Brooklyn Law Review*, núm. 59, 1993.

<sup>8</sup> Como, por ejemplo, existe el Centro de Arbitraje Mexicano (CAM), o bien el programa instaurado por el Banco Interamericano de Desarrollo con el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en 2000, para promover el desarrollo de centros de mediación en el país.

figuras IV.24. y IV.24.a. muestran las respuestas de los presidentes y los jueces civiles a la pregunta sobre la existencia de mecanismos alternativos incorporados al Poder Judicial.

FIGURA IV.24. EXISTENCIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS (MAC) EN EL PODER JUDICIAL

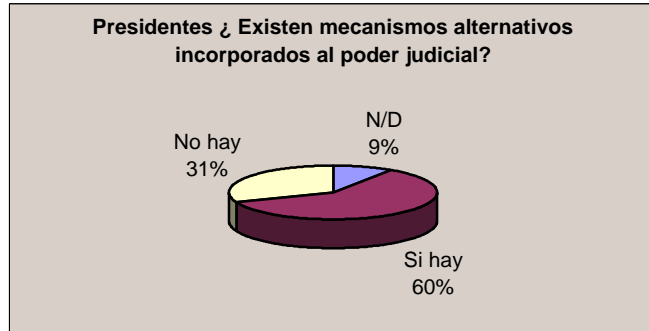
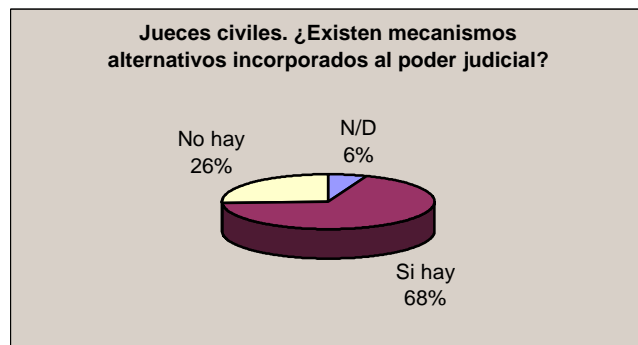


FIGURA IV.24.a. EXISTENCIA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS (MAC) EN EL PODER JUDICIAL



Como puede apreciarse, los porcentajes son muy semejantes. Más del 60% contestó en sentido afirmativo. Sin embargo, cuando se les pidió que comentaran sobre la forma en que funcionan en la práctica, ocho presidentes respondieron que, a pesar de que los mecanismos están previstos en la ley, éstos no funcionan o funcionan muy poco. En seis estados nos informaron de que la incorporación de los mecanismos forma parte de un proyecto de iniciativa de ley que se prepara o que se discute en el Congreso del estado. Solamente cuatro presidentes respondieron que los Poderes Judiciales de sus entidades operan satisfactoriamente.

Los jueces también proporcionaron resultados mixtos. Pero lo que interesa destacar es que en ocasiones encontramos que las respuestas de los presidentes eran distintas a los de los jueces del mismo Poder Judicial. Sucedió que, cuando un presidente dijo que no había mecanismos alternativos incorporados al Tribunal, el juez contestaba que sí. Esta divergencia puede explicarse por el hecho de que algunos entrevistados no consideran que la audiencia de conciliación contemplada en una buena parte de los procesos civiles del país es un mecanismo alternativo o simplemente la olvidaron. En otros casos, quien respondió en sentido afirmativo, se refirió al arbitraje.

La mayor parte de los entrevistados se limitó a mencionar los mecanismos existentes. Quienes proporcionaron información adicional se refirieron a la forma en que operan dichos mecanismos. Un entrevistado sostuvo que a los jueces se les olvida que tienen en todo momento la facultad de conciliar a las partes. Otro mencionó la existencia de un conciliador en los juzgados, pero reconoció que su desempeño es poco efectivo; puesto que sólo se resolvieron por ese medio dos asuntos en un

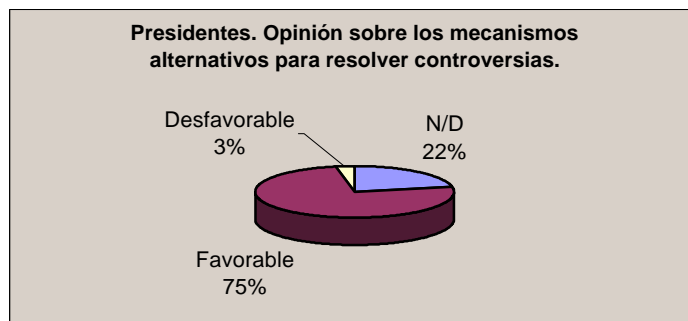
mes. Un juez nos informó de que los mecanismos tenían poco éxito en su juzgado; no obstante, cuando se le pidió que proporcionara una estimación, contestó que calculaba que el 50% de los asuntos se conciliaban. Finalmente, otro juez estimó que el 20% de los asuntos se concilian en su juzgado.

Un aspecto que resulta fundamental destacar es el papel de los tribunales como intermediarios entre los deudores y la banca. Muchos funcionarios judiciales se refirieron a las negociaciones sostenidas con organizaciones, como El Barzón, para tratar de resolver los conflictos. Un juez sostuvo que el Poder Judicial debe contar con un área especializada en este tipo de negociación. Lo que queda claro es el desconocimiento generalizado que existe en cuanto al tema; simplemente, en razón a conocer si existen o no estos mecanismos, y, por tanto, la gran imprecisión que existe en cuanto a las percepciones sobre su utilidad.

### 1. Optimismo generalizado

La posición de los funcionarios judiciales, respecto del empleo de los mecanismos alternativos, resulta interesante para conocer no sólo la forma en que son percibidos, sino también la manera en que operan. La opinión de los entrevistados sobre los mecanismos alternativos para solucionar controversias se presenta en la figura IV.25.

FIGURA IV.25. OPINIÓN DE PRESIDENTES SOBRE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS



Como puede verse y conforme a lo comentado con anterioridad en la introducción de este tema, las opiniones son en general favorables. De hecho, sólo un presidente se pronunció en contra de los mecanismos alternativos, y sostuvo que ésta no es una función del Poder Judicial. Resultados semejantes se obtuvieron con los jueces. Entre ellos, dos se mostraron escépticos respecto del empleo de estos mecanismos. Uno argumentó que es “sano” emplearlos, pero que hay que utilizarlos con cuidado para evitar que prejuzguen al juzgador. El otro, desde un planteamiento mucho más práctico, afirmó que los mecanismos no han surtido el efecto que esperaban: las audiencias conciliatorias son casi inútiles, alargan el procedimiento, y que, si hay personas en juicio, es porque no hay un arreglo. Un juez sostuvo que el problema de la conciliación en el proceso es que requiere un juez con características y funciones distintas al concebido por la ley mexicana, y que su intervención como conciliador, lejos de beneficiar a un mejor desahogo del proceso, despierta suspicacias y eventuales inconformidades y quejas contra el juez por aquellas partes que no quedan del todo conformes. En especial, se refirió al problema con los abogados que sienten que sus asuntos son desplazados por un juez que interviene de manera incorrecta.

Los Poderes Judiciales que sostienen que operan con éxito mecanismos alternativos para resolver controversias trabajan desde distintas perspectivas muy particulares. Baste aquí mencionar los

tres casos más significativos. En el estado de Chiapas se han presentado interesantes resultados en materia de conciliación indígena. El Poder Judicial de Quintana Roo cuenta con un Centro, incorporado al Poder Judicial, que busca soluciones a conflictos mediante la asistencia jurídica y la oferta de mecanismos alternativos; particularmente, la mediación previa al juicio. En Querétaro, también existe una unidad dependiente del Poder Judicial que emplea mecanismos alternativos con un buen grado de éxito. Todos estos casos requieren un estudio particularizado para conocerlos mejor y, sobre todo, para ponderar sus resultados y conveniencias. Desafortunadamente, una vez más el objetivo de este diagnóstico general no permitió adentrarnos en las especificidades de las entidades.

## 2. Problemática

Las tres posiciones críticas expresadas con anterioridad contribuyen a enfocar la problemática que plantea la incorporación de mecanismos alternativos al proceso jurisdiccional.

En primer lugar, es necesario plantear la discusión sobre el papel del Poder Judicial como operador de mecanismos alternativos para la solución de controversias. La mayor parte de quienes apoyan la idea de incorporarlos funda sus argumentaciones en cuestiones que tienen que ver con la mejoría de la eficiencia en la administración de justicia, que reduce el problema a cuestiones aparentemente indiscutibles. El enfoque sólo se ocupa de las cuestiones que interesan al Poder Judicial desde el punto de vista interno. Sin embargo, queda fuera una visión externa que contemple la función que el Poder Judicial debe cumplir en la sociedad y la forma en que éste debe desempeñarse. La discusión debe tratar de contemplar la función jurisdiccional en sentido amplio. Así, conviene incorporar al planteamiento que se hace sobre el uso de medios alternativos un enfoque dirigido a facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia y no sólo privilegiar la eficiencia de los tribunales. Asimismo, deben definirse claramente los límites del Poder Judicial en su carácter de operador de estos mecanismos.

Otros problemas se presentan con motivo de la incorporación de los mecanismos alternativos al proceso. Destaca, en primer término, la manera en que los mecanismos repercuten en la forma en que operan para resolver las controversias que se les plantean. Sus efectos son particularmente visibles en los procesos ordinarios. Los problemas pueden aparecer en la forma en que los mecanismos se articulan con las etapas del proceso. En estos aspectos es donde cobra importancia la afirmación del juez sobre los retrasos que causa la audiencia de conciliación. De manera muy superficial, parecería que el arbitraje es una opción que reduce costos (económicos y temporales) en ciertas cuestiones con contenido patrimonial, la mediación puede ser intentada como un espacio previo que, sin desplazar el inicio formal del proceso, busque evitar llegar a éste, y la conciliación puede perfeccionarse, como etapa dentro de ciertos procedimientos.

Un aspecto menos relacionado con la operación de mecanismos alternativos por los Poderes Judiciales es el relativo a la homologación de laudos arbitrales. En ese sentido, es necesario trabajar en los procedimientos necesarios para obtenerla y en la forma en que los Poderes Judiciales deben tratar estos asuntos.

Por otra parte, muchos entrevistados atribuyeron el problema del poco éxito de los mecanismos alternativos, como la conciliación en los tribunales, a la falta de capacitación del personal. Los encargados de cumplir con esta labor deben tener los conocimientos necesarios para resolver las cuestiones que se les planteen y conciliar a las partes, así como un amplio conocimiento de las leyes procesales para saber qué caminos deben seguirse en la utilización de estos mecanismos, y qué otras vías son parte de un procedimiento formal. En algunos Poderes Judiciales se ha creado la figura del conciliador en los juzgados. Sin embargo, muchos jueces confesaron que este funcionario es más importante por su apoyo al juez como proyectista que por su desempeño como conciliador. Además,

no parece haber muchos programas activos en esta materia. Se sabe que los estados de Querétaro y Jalisco tienen programas de capacitación en medios alternativos.

Finalmente, es necesario considerar el papel que juegan las partes en la operación de los mecanismos alternativos dentro de los Poderes Judiciales. Los juzgadores suelen sostener que un problema clave para el éxito de los mecanismos radica en convencer a los abogados de sus beneficiarios. Al efecto, sostienen que los abogados aconsejan a sus clientes que no lleguen a ningún acuerdo, con el temor de que, si el asunto se soluciona en la fase conciliatoria, ellos perderán al cliente.

Sin duda se trata de un importante tema que requiere estudios mucho más completos.

#### D. FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y SOCIEDAD

El objeto principal de la función jurisdiccional es resolver los conflictos que le plantea la sociedad. Los Poderes Judiciales deben estar diseñados de tal forma que puedan cumplir esa función de manera satisfactoria y obtener el consiguiente reconocimiento de la sociedad. Aunque parece ser un tema sencillo, en realidad se trata de una de las relaciones más complejas dentro de las organizaciones estatales modernas. Una de las principales funciones que los ciudadanos buscan al organizarse en comunidades políticas es, precisamente, contar con instituciones imparciales que resuelvan, de manera pacífica, sus controversias.<sup>9</sup> Esta situación produce que las instituciones jurisdiccionales cuenten con una naturaleza muy particular, al ser instituciones estatales que tienen que buscar continuamente hacer creer a la sociedad que son imparciales en su funcionamiento no sólo respecto a intereses sociales definidos, sino incluso de las otras instituciones estatales.

De manera particular, en México, las instituciones jurisdiccionales han evolucionado sorprendentemente en la forma en que cumplen sus funciones y se relacionan con el poder político y con los otros actores sociales. La administración de justicia es una actividad fundamental para la operación de un Estado democrático de derecho. El paso paulatino hacia una organización política de ese tipo ha generado, consecuentemente, una transformación importante en las funciones y relaciones de la judicatura tanto federal como de las entidades federativas.<sup>10</sup>

Sin embargo, como ya se ha mencionado, este trabajo no se ocupa de los factores externos que afectan a la administración de justicia, aunque se consideró conveniente incluir cómo se ven desde los Poderes Judiciales algunos de esos factores; los más sobresalientes para su funcionamiento. Este apartado se ocupará precisamente de la forma en la que las instituciones que administran justicia perciben sus relaciones con la sociedad en general y con distintos grupos de la misma.

Lo primero en llamar la atención es que la mayor parte de los jueces y funcionarios entrevistados consideraron que los Poderes Judiciales son percibidos por la sociedad de manera regular, es decir, no bien pero tampoco mal. En un país como México, con una larga tradición autoritaria, llama la atención que los miembros de uno de los poderes públicos, por no decir el más desprestigiado a los ojos de la sociedad, tal y como lo muestran algunas encuestas,<sup>11</sup> carezcan de un sentido de autocritica. Basta ver la difícil relación que estos Poderes Judiciales tienen con los medios de in-

---

<sup>9</sup> Sobre este amplio tema, *vid.* las obras de Migdal, J. S., *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988; Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, y Tilly, Charles y Levy, Margaret, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988, por citar tan solo algunas.

<sup>10</sup> El tema es desarrollado por Concha Cantú, Hugo A., "Una aproximación a la administración de justicia en México", *Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (en prensa) y en su tesis doctoral, *The Politics of Justice in México*, University of Washington (en elaboración).

<sup>11</sup> *México en la década de los 90: estudios económicos y sociales*, México, Grupo Financiero Banamex-Accival, 1993.



formación para darse cuenta de que aún hay mucho que hacer en cambiar la imagen de su desempeño frente a la sociedad. La confianza que la sociedad puede depositar en sus instituciones jurisdiccionales, concibiéndolas como espacios eficaces en la resolución imparcial de sus conflictos, es tan importante y clave como el auténtico desempeño que estas instituciones tengan.

### 1. *Los abogados postulantes*

Los abogados son los encargados de iniciar las acciones que echan a andar la maquinaria judicial. Se trata, en realidad, del más directo y frecuente contacto de los jueces con la sociedad. Su trabajo no es sólo de receptores pasivos del “servicio” que ofrecen los tribunales, ya que su actuar, y aquí se halla lo relevante de su actuación, incide directamente en el propio desempeño jurisdiccional. La calidad de las promociones que presentan, así como la forma en la que desempeñan su labor, incide directamente sobre la administración de justicia. Así, es importante conocer cómo realizan su labor los abogados y qué tipo de problemas se presentan en sus relaciones con el Poder Judicial.

Desde un primer momento, es posible prever que se trata de una relación difícil al ser un gremio amplio y heterogéneo, ya que no cuenta con controles de ninguna especie para su formación y el desarrollo de sus actividades. Los estudiantes de derecho, grupo que ya es de enorme tamaño por lo fácil y barato que resulta establecer este tipo de estudios profesionales en cualquier universidad,<sup>12</sup> se convierten en abogados postulantes una vez que han terminado sus estudios y obtenido un permiso de ejercicio profesional, el cual consiste únicamente en un trámite burocrático.

El problema se agrava, si se toma en cuenta que la falsificación de títulos profesionales es uno de los delitos que más proliferan en nuestra sociedad. Al no existir control alguno por parte de las universidades, del propio gremio, del Estado o por parte de los tribunales, los litigantes son un diverso grupo donde se encuentran abogados serios y honestos de gran capacidad, pero perdidos en un mar de litigantes incapaces y sin ética, orientados básicamente a obtener más recursos por sus “servicios”. Esta situación acarrea que los incentivos que tienen los litigantes suelen estar en una posición contraria a aquéllos que tienen los jueces, por lo que comúnmente se aprecia que el primer enemigo para el buen desempeño judicial son los abogados litigantes, intermediarios necesarios para casi todas las personas que requieren llevar un juicio. Mientras que el juez puede tener incentivos (o sanciones, según sea el caso) para acabar en el menor tiempo posible un proceso jurisdiccional, los litigantes pueden tener intereses lucrativos para que éstos se alarguen.

Si bien es cierto que la reforma judicial es un proceso fundamental para la consolidación de un Estado democrático de derecho, también es cierto que esta reforma no podrá consolidarse del todo, si no va acompañada de una reforma al llamado foro, es decir, al espacio de actividad de los litigantes.

#### a. *Desempeño*

Para conocer la forma en que los abogados ejercen su profesión, deben tenerse en cuenta sus relaciones con los justiciables, sus relaciones entre sí, así como la forma en que finalmente presentan los conflictos al Poder Judicial. En este subapartado nos ocuparemos de la forma en que los juzgadores consideran que los abogados desempeñan su labor en este último punto. Para tal efecto,

---

<sup>12</sup> Fácil y barato, ya que puede contratarse a profesores de muy bajo nivel, establecer pequeños acervos bibliográficos y legislativos, sin requerir ninguna otra infraestructura, tales como bibliotecas de cierto tamaño, especialistas o laboratorios.

se pidió a los funcionarios judiciales que evaluaran el trabajo de los abogados. Las figuras IV.26., IV.26.a. y IV.26.b., así como la IV.27., contienen estos resultados.

FIGURA IV.26. EVALUACIÓN DE LOS PRESIDENTES AL PAPEL DE LOS ABOGADOS

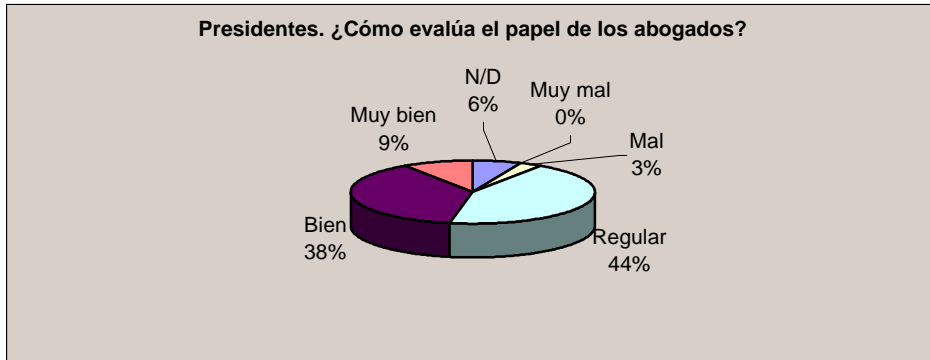


FIGURA IV.26.a. EVALUACIÓN DE LOS JUECES CIVILES AL PAPEL DE LOS ABOGADOS

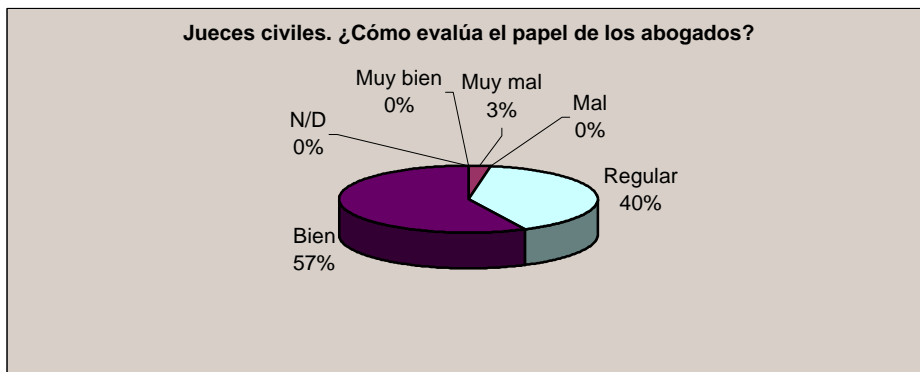
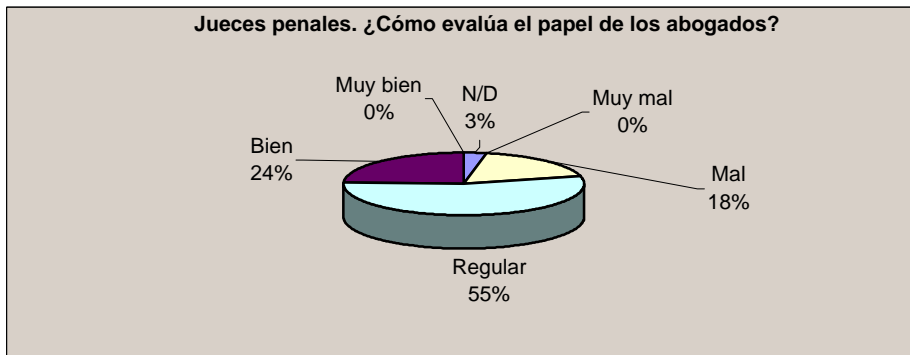
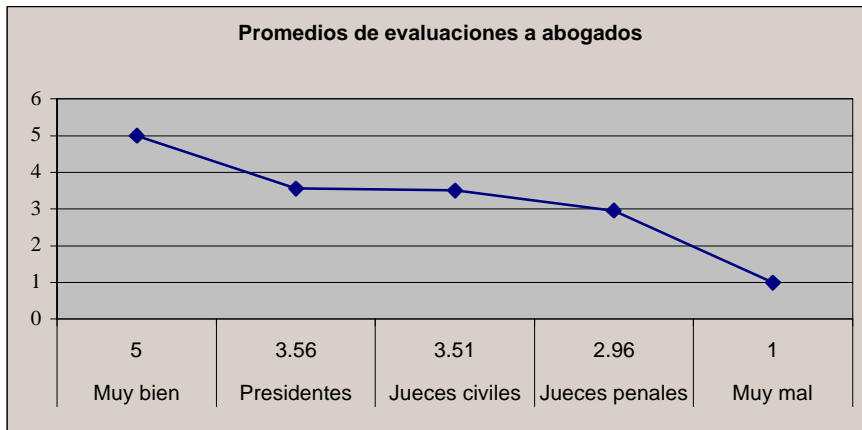


FIGURA IV.26.b. EVALUACIÓN DE LOS JUECES PENALES AL PAPEL DE LOS ABOGADOS



Como puede verse, los presidentes hicieron la evaluación más alta, y los jueces penales, la más baja, aunque en términos generales se evalúa predominantemente como regular el trabajo de los abogados. La figura siguiente muestra los resultados condensados:

FIGURA IV.27. PROMEDIOS DE EVALUACIÓN A ABOGADOS



Resulta importante señalar que, en general, los entrevistados manifestaron que la calidad de los abogados en sus entidades es muy desigual. Muchos identificaron algunas zonas donde estiman que el litigio es de mejor calidad, pero difícilmente podría elaborarse un mapa, más allá del que daría por resultado las grandes concentraciones urbanas.

También hubo muchos comentarios en relación con el desempeño poco ético de algunos abogados. Hay funcionarios judiciales que sostienen que estas actitudes afectan su labor, tal y como se señaló anteriormente.

No obstante los resultados encontrados, por distintas apreciaciones en otras preguntas, especialmente las relacionadas con la tramitación de asuntos procesales (sección IV.B.2.), se encontró cierta contradicción con la apreciación al papel de los abogados. Parecería que, cuando la pregunta fue directa sobre una calificación al gremio que, a final de cuentas, se convierten en personajes de carne y hueso con los que trabajan a diario, los jueces optaron por no ser muy duros en su crítica. Sin embargo, en preguntas que se relacionaban con la baja productividad o con fallas en su trabajo, los litigantes aparecieron muchas veces como una de las fuentes directas. Esta situación no sólo nos apunta a una probable calificación inferior en el papel de los abogados, como puede presuponerse, sino que lo que aquí también se resaltó fue que aún queda un largo camino por recorrer en la cultura prevaleciente dentro de las instituciones jurisdiccionales por romper las relaciones personales y clientelares, y convertir las instituciones jurisdiccionales en auténticas instituciones de servicio dirigidas únicamente por el objetivo de servir puntualmente a la sociedad.

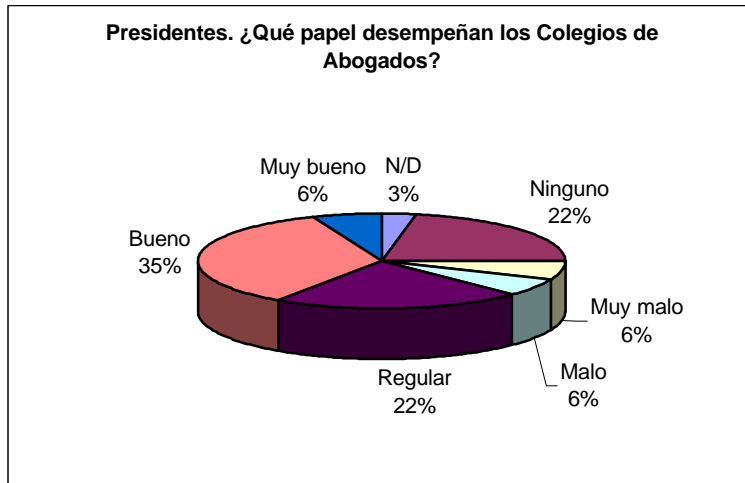
### b. *Controles y colegiación*

Las relaciones de los abogados entre sí tradicionalmente han sido fundamentales para el ejercicio profesional. Es posible hablar de dos grandes grupos de objetivos en las organizaciones de abogados. En primer término y desde sus orígenes, los abogados han buscado agruparse a través de asociaciones para defender los intereses de su profesión, así como para examinar, discutir y eventualmente plantear propuestas de reforma de manera unida. En segundo lugar, la labor de estos grupos no sólo consiste en proteger al grupo frente al exterior, sino también en vigilar que sus miembros tengan un correcto desempeño. En México estas funciones, en principio, debería corresponder a las Barras y Colegios de Abogados. Sin embargo, debido a múltiples factores entre los que se encuentran un interés que durante años el Estado tuvo por ser el único órgano facultado para establecer controles sobre grupos en una lógica corporativista, la debilidad consecuente de las organiza-

ciones gremiales y profesionales, y la falta de mecanismos comunes para atraer y agrupar a todos los abogados, las asociaciones profesionales cumplieron el primer objetivo, pero no el relativo a controlar y vigilar el desempeño de sus miembros; menos aún, el de todo el gremio.

De esta manera, dada la relevancia de este tipo de organizaciones para el ejercicio profesional, se preguntó a los funcionarios judiciales sobre la forma en que perciben el papel que desempeñan dichas instituciones. La figura IV.28. contiene las respuestas que dieron los presidentes.

FIGURA IV.28. EVALUACIÓN DE LOS COLEGIOS DE ABOGADOS



Entre los resultados contenidos en la figura tienen particular interés aquéllos que consideran que los Colegios de Abogados no juegan ningún papel en relación con el Poder Judicial y los que estiman que hacen un muy mal papel. En otras palabras, aunque el calificativo de “bueno” es el que obtuvo mayor número de adhesiones, se trata de una mayoría relativa, ya que sólo obtuvo un 35%. A propósito de estas respuestas, muchos entrevistados dijeron que las Barras y Colegios de Abogados son asociaciones poco representativas con claros fines políticos que florecen en época electoral, pero que no tienen ningún papel realmente relacionado con las actividades jurisdiccionales o con el derecho de la entidad.

En algunas entidades se tiene una muy buena imagen de las Barras e incluso hay proyectos de colaboración entre éstas y el Poder Judicial. Ejemplo de ello es el proyecto de coedición de un Código en Baja California Sur. En estos casos los juzgadores también comentaron sobre la presencia de los Colegios de Abogados en las discusiones de proyectos de ley.

El problema de la profesión no es un fenómeno aislado ni independiente. Se encuentra vinculado con muchos otros factores; especialmente, con la formación de los propios integrantes del gremio, es decir con los centros donde los abogados son formados. De ahí que el siguiente subapartado trata sobre las escuelas de derecho, por ser los lugares donde se forma tanto a los abogados como a los funcionarios judiciales.

## 2. Las escuelas

El papel de las escuelas de derecho es evidente en la formación de los abogados y del personal que ingresa a los Poderes Judiciales. De ahí el interés por conocer la percepción de los miembros de las judicaturas por la forma en que estas instituciones preparan a los futuros abogados. Al efecto, se preguntó a los funcionarios judiciales cómo consideraban la calidad de la formación profesional en

las escuelas de derecho de su entidad. Los resultados aparecen en la figura IV.29., IV.29.a. y IV.29.b.

FIGURA IV.29. EVALUACIÓN DE LOS PRESIDENTES A LA FORMACIÓN PROFESIONAL

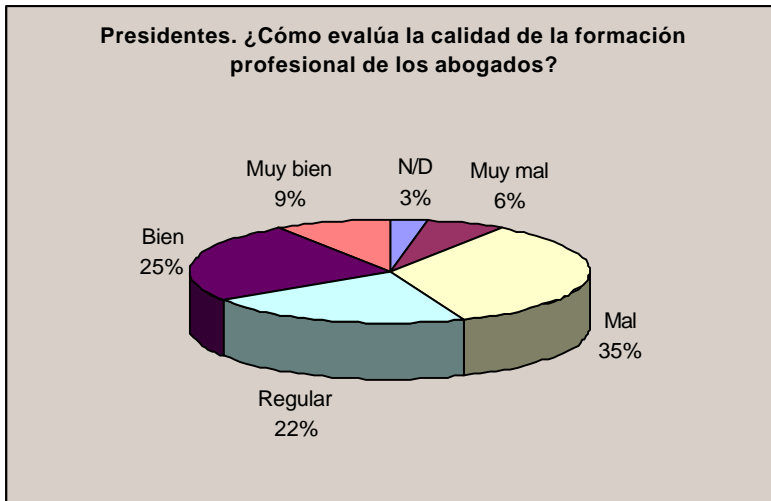


FIGURA IV.29.a. EVALUACIÓN DE LOS MAGISTRADOS A LA FORMACIÓN PROFESIONAL

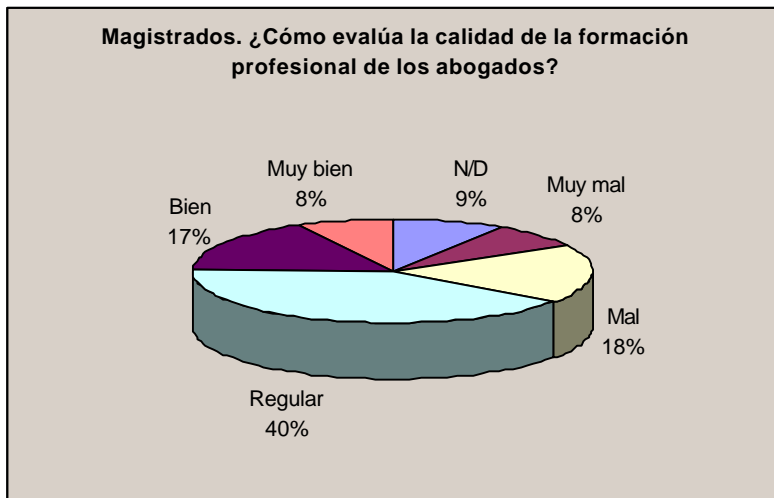
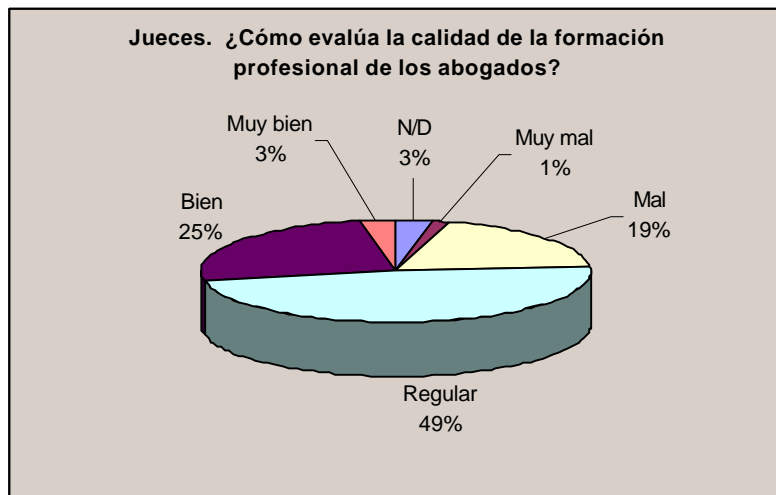


FIGURA IV.29.b. EVALUACIÓN DE LOS JUECES A LA FORMACIÓN PROFESIONAL



Como puede desprenderse, los presidentes de los Poderes Judiciales fueron bastante críticos respecto a las escuelas de derecho, mientras que los magistrados y jueces fueron menos, y mostraron cifras muy similares. No obstante, y tomando en cuenta las reservas naturales para criticar a otras instituciones, los resultados aquí mostrados resultan muy preocupantes respecto a las fuentes de educación básica para formar tanto a abogados como a funcionarios judiciales. De la misma manera, es fácil advertir las ventajas que traería el que los propios centros de enseñanza logaran establecer opciones o especialidades distintas para aquéllos que van a dedicarse al litigio de aquéllos que optan por la formación judicial e incluso otras opciones, como son el servicio público o la investigación.

Los funcionarios entrevistados formularon diversos comentarios adicionales sobre la calidad de la formación profesional de los abogados. En primer lugar, muchos hicieron una distinción entre las escuelas en función de la entidad a la que pertenecen. Un tema mencionado con frecuencia fue el del creciente número de instituciones educativas particulares que ofrecen la licenciatura en derecho. El comentario generalizado es que el nivel académico de muchas ellas deja mucho que desear. Conforme se afirmó al inicio de este tema, la proliferación de escuelas de derecho acarrea, de manera hasta cierto punto lógica, la caída en sus controles de calidad. Sobre este particular, hay especial preocupación en los Poderes Judiciales.

Sin embargo, no puede dejar de destacarse que se mencionaron instituciones educativas que cuentan con una larga tradición en la formación de abogados en las entidades.

Por lo que respecta a la vinculación de los Poderes Judiciales con las universidades, existen diversos escenarios. Hay Poderes Judiciales que se encuentran muy ligados a las universidades. En estos casos, es común que los jueces y magistrados impartan cursos. Otro tipo de vinculación de los estudiantes con el Poder Judicial se presenta a través de la prestación del servicio social. Mediante este mecanismo, muchos estudiantes dan sus primeros pasos en lo que eventualmente será su carrera en el Poder Judicial.

Pero, por otro lado, hay entidades donde existe un claro distanciamiento. Éste puede ir desde la indiferencia hasta la enemistad entre los miembros de ambas instituciones. Desde luego, éste es un panorama que no ofrece ventaja alguna para nadie.

### 3. Medios de comunicación

La relación de los Poderes Judiciales con los medios de comunicación constituye un mecanismo trascendental para fijar las bases del contacto del Poder Judicial con la sociedad. El interés del estudio de esta relación tiene que ver principalmente con la forma en que la sociedad recibe información sobre las actividades del Poder Judicial. Siendo los medios de comunicación los principales transmisores de información en la sociedad, interesa saber cómo son vistos desde el interior de los Poderes Judiciales. Al efecto, se preguntó a los juzgadores si consideraban que los medios de comunicación tienen interés por las actividades del Poder Judicial.

FIGURA IV.30. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE INTERÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

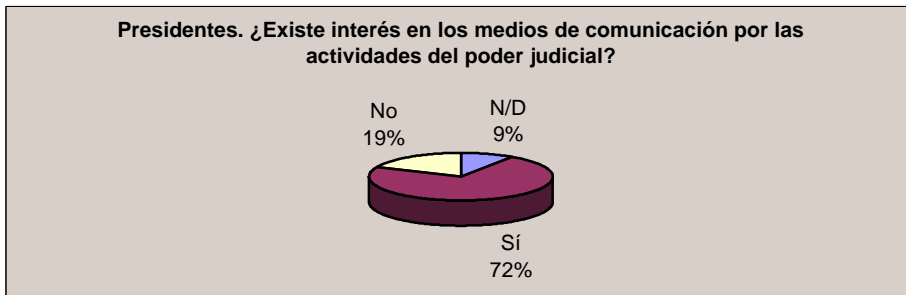


FIGURA IV.30.a. PERCEPCIÓN DE LOS JUZGADORES CIVILES SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

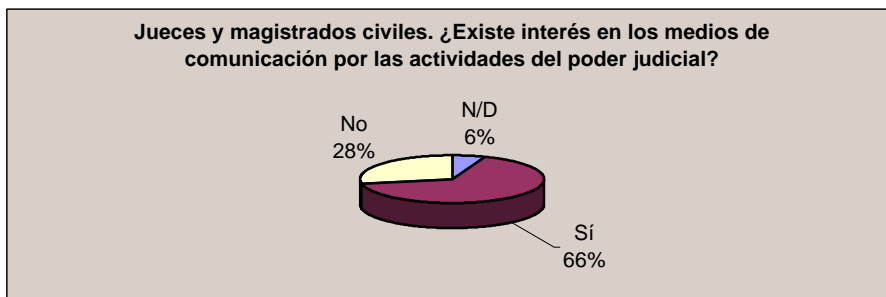
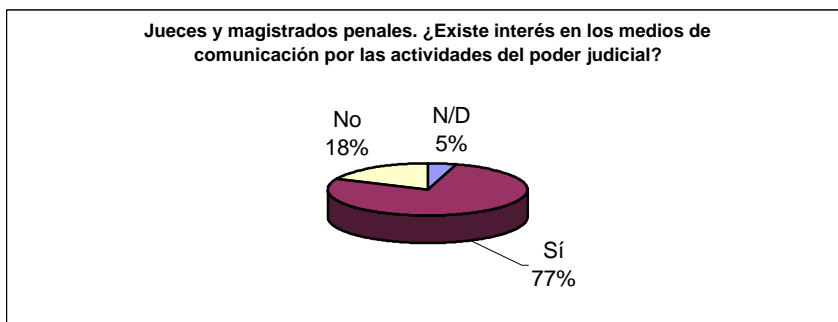


FIGURA IV.30.b. PERCEPCIÓN DE LOS JUZGADORES PENALES SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN



En esta ocasión se optó por agrupar a los funcionarios judiciales por materia, debido a que se considera importante separar la percepción que se tiene de la relación con los medios de comunicación en materia penal, por el tipo de casos que ahí se desahogan, de la existente en materia civil. Los resultados muestran que la hipótesis es correcta, aun cuando, en la opinión de los juzgadores, la diferencia no es muy grande. La mayoría de presidentes y juzgadores creen que hay un renovado interés de los medios de comunicación por las actividades de los Poderes Judiciales. Estas opiniones de quienes viven las presiones y demandas de los medios de comunicación son importantes para el análisis de la transformación de las instituciones jurisdiccionales.<sup>13</sup>

Asimismo, las explicaciones que dieron los funcionarios judiciales al proporcionar sus respuestas permiten profundizar más en el conocimiento de la relación con los medios. De ellas obtuvimos diversas opiniones. Posiblemente la más recurrente fue que el interés de la prensa se centra principalmente en la nota roja. Pero esto no quiere decir que ocurra en todos los Poderes Judiciales. Hay entidades donde la prensa es particularmente crítica con el Poder Judicial; en palabras de un funcionario: “te crucifican”. No obstante, ese mismo funcionario añadió que esa situación no es tan mala, puesto que reconoce una labor de vigilancia de los medios, control esencial en un régimen democrático, a pesar de los excesos que puedan darse. Otro juzgador, preocupado por el escrutinio de los medios, indicó que, ante el acoso, la transparencia es la mejor solución.

A propósito de la actividad crítica de la prensa, se escucharon comentarios sobre excesos cometidos por los medios. El más frecuente es el llamado litigio de prensa, que consiste en que un litigante busca presionar al Poder Judicial para obtener una decisión favorable, mediante la publicación de comentarios sobre el juicio. En México, en fechas recientes se han producido varios de estos procesos, donde periódicos o compañías de televisión toman parte decidida en procesos jurisdiccionales, situación que afecta muy negativamente al desarrollo del proceso en cuestión; pero, especialmente, las percepciones de la sociedad sobre el trabajo de las instituciones jurisdiccionales.

También hay Poderes Judiciales que han iniciado campañas mucho más activas para relacionarse con los medios. Se han abierto oficinas de prensa y comunicación social en distintos Poderes Judiciales. La labor de éstas va desde coordinar presentaciones en radio y televisión, hasta la difusión de resoluciones tomadas por el Poder Judicial. Un entrevistado comentó que en algunos casos se han publicado sentencias, con lo cual las críticas en contra de la resolución se reducen. Asimismo, se dan a conocer boletines de prensa.

En general, es posible apreciar que las relaciones entre los medios y los Poderes Judiciales se encuentran en una etapa de crecimiento. Cada una de las partes empieza a descubrir la importancia de la otra, y a tomar medidas para entender las funciones de cada una y trabajar mejor.

Finalmente, otro funcionario reflexionaba sobre la forma en que los medios tratan las noticias provenientes del Poder Judicial. En su opinión, existe un profundo desconocimiento de la materia y esto genera abundantes confusiones.

#### 4. *Los jueces vistos por sí mismos*

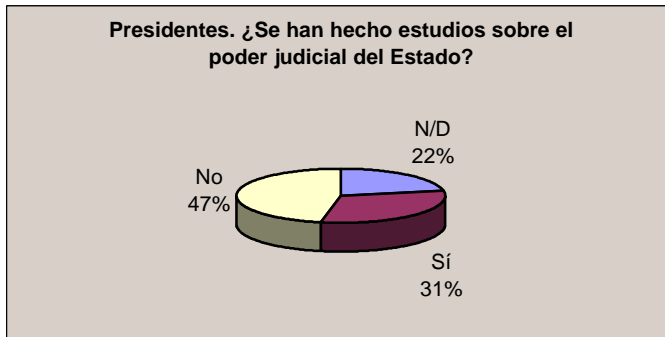
A propósito del examen de las cuestiones relativas a los Poderes Judiciales, surge el interés por conocer si los propios Poderes Judiciales han iniciado trabajos y estudios destinados a revisar la forma en que desempeñan sus tareas. La figura IV.31. presenta estos resultados.

---

<sup>13</sup> La presencia de los Poderes Judiciales en los medios de comunicación es una expresión importante del fenómeno llamado “judicialización de la política”, que se desarrolla en todo el mundo como una consecuencia de la evolución de los Estados democráticos. A ese respecto, *vid.* Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, trad. de Miguel Ángel Ruiz de Azúa, México, Taurus, 1999. Sobre el claro ejemplo de México, *vid.* Concha Cantú, Hugo A., “Una aproximación a la administración de justicia en México”, *cit.*, nota 10.



FIGURA IV.31. OPINIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTUDIOS SOBRE EL PODER JUDICIAL



Como puede verse, solamente el 31% de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia del país dijo saber de estudios sobre sus Poderes Judiciales. Cuando se solicitó mayor información sobre los trabajos existentes, muchos se refirieron a trabajos de carácter histórico sobre el Poder Judicial del estado. Otros mencionaron estudios realizados por el Instituto Tecnológico de Monterrey, pero no fue posible obtener ningún ejemplar de los mismos. También se mencionó el trabajo que realizaron el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el despacho Gaxiola para la asociación que agrupa a las organizaciones patronales en México (COPARMEX). En dos entidades se mostraron libros sobre la historia de dichas instituciones.

Tres presidentes se refirieron a trabajos destinados a elaborar un diagnóstico sobre la situación actual del Poder Judicial de su entidad. En un caso, el trabajo se realizó hace más de seis años. En otro, el diagnóstico se hizo con la llegada del nuevo presidente. Sin embargo, en ninguno de éstos se mostró el trabajo físicamente. En el último caso, finalmente se admitió que el trabajo no pudo llegar a ser terminado.

Adicionalmente, sabemos del trabajo de un juez penal, en el que se ocupa del estudio del Poder Judicial en general y, en particular, el de su entidad. Parece ser que dicho estudio será presentado próximamente como tesis de maestría, pero en un esfuerzo individual que probablemente será difícil de recuperar en un futuro.

La escasez de estudios en el área, promovidos o desarrollados por la propia institución, es muy significativa de la ausencia de necesidad que existía en México para conocer estas instituciones.

## 5. *Corrupción*

La corrupción en los Poderes Judiciales, en general, a pesar de su importancia, fue un tema poco abordado por los entrevistados. En este sentido, es importante destacar que no se incluyó ninguna pregunta expresa sobre este tema, por considerar que se requería un tratamiento especial de tal envergadura que rebasaba los objetivos de este diagnóstico y que incluso podría poner en peligro la relación con algunos entrevistados. Siendo un tema muy socorrido por mucha gente y abogados que han tenido contacto con los tribunales, se consideró innecesario entrar de manera incompleta o, aun peor, de manera superficial a tan delicado tema.<sup>14</sup>

Un tema relacionado con la corrupción que sí fue mencionado varias veces tiene que ver con el tráfico de influencias. La mayor parte de quienes lo mencionaron se refirieron al mismo en el sentido que eso nunca había ocurrido en su sala o juzgado y que no tolerarían que sucediera. En otros

<sup>14</sup> Era claro que, ante preguntas directas, la respuesta de los entrevistados sería negativa, por lo que se requería elaborar preguntas indirectas, lo que volvía el tema una carga excesiva para desarrollarse.

casos, se mencionó el problema que representa para los jueces y magistrados que los abogados soliciten dinero a sus clientes en concepto de pagos a funcionarios judiciales.

El caso de la entrega de propinas al personal de los Poderes Judiciales también fue abordado por algunos funcionarios. En una ocasión, un magistrado comentó que el personal de los juzgados no suele ver con buenos ojos su transferencia a las salas, porque ello implica que dejarán de recibir propina. Cuando se entrevistó a los jueces, absolutamente ninguno reconoció que esa práctica tuviera lugar en su juzgado.

Los problemas con los actuarios fueron mencionados de manera colateral. En estos casos, los funcionarios hablaron de las ventajas y desventajas de la forma en que los actuarios reciben el turno de los asuntos. La discusión en esta materia tiene que ver con la conveniencia de establecer oficinas centrales de notificadores y actuarios. Las opiniones al respecto son encontradas. Existen Poderes Judiciales que están muy satisfechos con el funcionamiento de estas oficinas; otros que tienen programada su apertura próxima, y otros que parecen estar más satisfechos con la adscripción de los actuarios a los juzgados.

En las entidades donde se habló de problemas de corrupción, los funcionarios comentaron sobre la existencia de campañas intensas para modificar las costumbres del personal de los Poderes Judiciales. Dos funcionarios hicieron comentarios sobre la reacción inicial de los abogados, que se opusieron a estos procesos. Sin embargo, al percibir los cambios, la actitud se modificó. Asimismo, relataron que algunos juzgadores debieron renunciar y otros incluso fueron procesados.

Un tema que quedó claro fue que la corrupción también es una materia que debe ser analizada, desglosando todos aquellos espacios o áreas donde se corrobore su existencia. De lo explicado por algunos magistrados, los controles que se han establecido en la mayoría de los Poderes Judiciales contribuyen de manera importante a evitar las prácticas corruptas más obvias, o incluso a sancionar cuando éstas se llevan a cabo. Sin embargo, la forma en que funcionan estas instituciones apuntan a que hay múltiples espacios donde la corrupción puede y seguramente se genera, sin que exista ni siquiera forma de saberlo. Un ejemplo que fue presentado en este sentido tiene que ver con la importante labor que llevan a cabo los secretarios proyectistas y las múltiples ocasiones en que éstos puede ser abordados por los litigantes sin que haya forma de controlarlo o al menos de saberlo.

Una vez más, el estudio nos lleva a la conclusión de que se trata de otro tema de gran importancia para análisis específicos posteriores.