

V. Operatividad interna	225
A. Instalaciones y equipamiento.....	225
1. Instalaciones del Poder Judicial	226
2. Equipamiento	243
B. El personal y las labores cotidianas.....	246
1. La carrera judicial.....	248
2. Personal administrativo.....	278
3. Tradiciones y cambio en la forma de trabajar	282
C. La administración del Poder Judicial.....	288
1. Independencia administrativa y transparencia	288
2. Administración de justicia y administración de recursos.....	288
D. El procesamiento y uso de información	290
1. La estadística típica	291
2. Procesos estadísticos de control	291

V. OPERATIVIDAD INTERNA

Esta sección examina la forma en que los Poderes Judiciales crean y organizan una serie de condiciones necesarias para cumplir con la función jurisdiccional descrita en el capítulo precedente. Es decir, todas aquellas cuestiones que tienen que ser resueltas para que los Poderes Judiciales puedan llevar a cabo sus funciones jurisdiccionales, tales como contar con infraestructura adecuada, con el personal apto y capacitado, con los sistemas de organización adecuados. En suma, este apartado trata de presentar una descripción de las condiciones físicas, materiales y humanas en las que tiene lugar la administración de justicia, así como de los mecanismos destinados a garantizar que dichas condiciones existan. El análisis incluye consideraciones respecto de las relaciones laborales entre los Poderes Judiciales y su personal. De alguna manera es lo que equivale a la administración, propiamente dicha, de la administración de justicia.

La primera parte se ocupa de la infraestructura, las instalaciones de las unidades jurisdiccionales y el equipo con que cuentan. Se introduce una descripción general sobre las condiciones físicas existentes en los Tribunales, en la que se proporciona información sobre diversos aspectos de los recintos que albergan a los Poderes Judiciales. Adicionalmente se presenta información sobre las características del equipo y mobiliario existente en las unidades jurisdiccionales.

Posteriormente, el trabajo analiza el personal que labora en los Poderes Judiciales. Al efecto, se hacen algunas consideraciones sobre las formas de selección y nombramiento, que incluye todo lo que implica la llamada carrera judicial, así como la forma en que los Poderes Judiciales captan nuevos empleados y los mantienen dentro de la institución. Asimismo, se introducen breves consideraciones sobre el personal administrativo que labora en los Tribunales. Por otro lado, se analiza la forma en la que trabajan los empleados del Poder Judicial. En ese sentido, interesa cómo se organizan para el cumplimiento de sus labores cotidianas y si la organización afecta el desempeño de la función jurisdiccional.

La tercera parte se ocupa de la forma en que los recursos materiales de las instituciones judiciales son administrados y proporcionados a los jueces. El interés radica en describir las relaciones de los jueces con la administración y qué tipo de responsabilidades adquieren con motivo de dicha relación. Asimismo, se trata de encontrar la forma en que se controla el ejercicio del gasto y, en general, el consumo de recursos y materiales.

Finalmente, el último apartado se ocupa de la información que producen los Tribunales en el desenvolvimiento de sus tareas, así como los resultados obtenidos con motivo del empleo de equipo de cómputo. Se trata de dos herramientas que pueden resultar muy útiles para mejorar el desempeño de los tribunales, pero que también pueden servir para hacer más transparente la función jurisdiccional.

A. INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTO

Tal y como fue explicado en la sección metodológica (capítulo II), el análisis correspondiente a la observación y evaluación de gran parte de la infraestructura, como el que a continuación se presenta, fue obtenido mediante el llenado de una lista de observaciones durante los análisis de campo

(*vid.* sección II.C.1.c.). Esta lista es un instrumento que intenta obtener información que permita describir con claridad y criterios objetivos las condiciones en las que se encuentran las instalaciones y el equipamiento de las instituciones que se ocupan de la administración de justicia. Las listas incluyen referencias a la ubicación de los edificios, su apariencia interior y exterior, así como sus facilidades de acceso tanto físico, como de divulgación informativa. Asimismo, se incluye información respecto a la forma en que cada unidad jurisdiccional se encuentra diseñada, el espacio existente y las características del equipo y mobiliario.

Las observaciones se dividieron en seis partes. La primera se ocupa de las condiciones generales del edificio sede del Poder Judicial. La segunda es muy breve; incluye observaciones muy puntuales sobre la oficina del presidente del Tribunal. La tercera y la cuarta reúnen información sobre las salas, civil y penal, y la quinta y la sexta, sobre los juzgados civil y penal, respectivamente (es importante recordar que se analizó una sala y un juzgado de cada materia por visita). La información que se analiza en este apartado se obtuvo durante las visitas que se hicieron a los entrevistados en sus unidades jurisdiccionales respectivas.

1. *Instalaciones del Poder Judicial*

Los edificios que albergan a los Poderes Judiciales deben reunir diversas especificaciones que, en general, proporcionen tanto a los ciudadanos como a los juzgadores un espacio adecuado para el desarrollo del proceso de administración de justicia. En ese sentido, las instalaciones deben presentar un aspecto digno, que permita dar una buena imagen del Poder Judicial y que lo distinga de los otros Poderes del estado. Además, deben ser capaces de permitir que quienes laboran en el Poder Judicial puedan desempeñar sus labores con comodidad y eficiencia, lo que implica, entre otras cosas, que se cuente con una serie de espacios aptos según cada necesidad dentro de cada unidad jurisdiccional. A este respecto, cabe señalar que en algunos países se ha desarrollado en fechas recientes una disciplina denominada arquitectura judicial, que se encarga del diseño y desarrollo de los espacios idóneos para estas instituciones, de conformidad con el presupuesto existente en cada caso.¹

El análisis que se presenta en los siguientes subapartados incluye información sobre los edificios de los Poderes Judiciales, en general, y sobre las instalaciones de la presidencia, las salas y los juzgados, en particular.

a. *Los edificios sede del Poder Judicial*

El edificio que alberga la sede del Poder Judicial es generalmente aquél donde se encuentra instalado el Tribunal Superior de Justicia del estado. Aunque acostumbrados a verlo como algo lógico por su extendido uso, es importante destacar que, desde el aspecto físico, se da una coincidencia entre los órganos de gobierno y el espacio más importante y simbólico de la institución. En muchas ocasiones, ocurre que, en la propia sede del Poder Judicial, se encuentran las oficinas administrativas, así como la mayor parte de las unidades jurisdiccionales que pertenecen al partido judicial de la capital del estado. De esta manera, las sedes de los Poderes Judiciales no son solamente un edificio, sino un conjunto de edificios. Por ello, ya en algunas entidades se ha recurrido a utilizar nuevas denominaciones para el conjunto de edificios o instalaciones jurisdiccionales tales como Centro o Palacio de Justicia, etcétera. La única excepción es el caso de los juzgados penales que, como se

¹ En los Estados Unidos ya existen algunas publicaciones sobre la materia publicada por el *Federal Judicial Center*, así como por el propio *National Center for State Courts*, copatrocinador de este estudio.

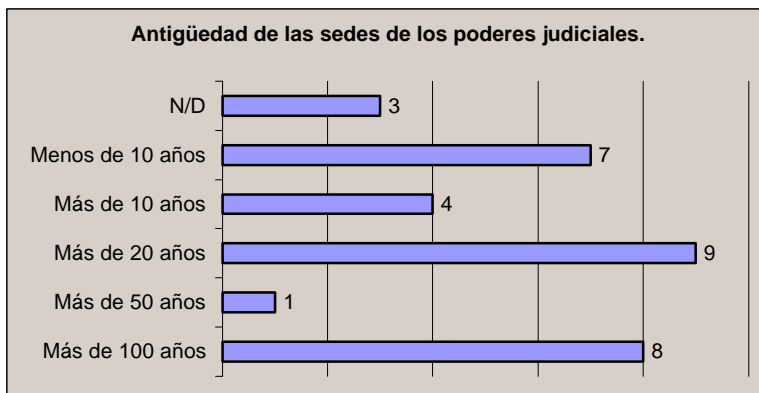
verá, en casi todas las entidades se ubican junto a los centros estatales de readaptación social por razones de funcionalidad operativa y seguridad, ya que en muchos de los procesos que desahogan intervienen personas que se encuentran recluidas.

El primer aspecto que se observó en relación con los edificios sede fueron sus características generales. En ese sentido, se incluyó información sobre su antigüedad, su ubicación, la apariencia exterior, la apariencia interior, la limpieza y los accesos del Tribunal. El conjunto de estas observaciones intenta reconstruir la imagen que se tiene al acudir a estos edificios con el propósito de iniciar o intervenir en algún proceso.

Por lo que respecta a su ubicación, es todavía frecuente encontrarlos en el centro de las ciudades, ocupando edificios muy antiguos, siguiendo una tradición histórica colonial y de los primeros años tras la Independencia, que ubicaba a los poderes públicos en las plazas centrales de las ciudades. No obstante, son cada vez más los Poderes Judiciales que han optado por mudarse a zonas alejadas del centro en búsqueda de instalaciones más amplias y funcionales.

En cuanto a la antigüedad de los edificios sede de los Poderes Judiciales, la figura V.1 presenta información al respecto.

FIGURA V.1. ANTIGÜEDAD DE LA SEDE DE LOS PODERES JUDICIALES



Como puede observarse, una cuarta parte de los Poderes Judiciales permanecen en edificios que tienen más de cien años. No obstante, esto no necesariamente indica que los edificios no resulten apropiados. En algunos casos, puede observarse que los procesos de acondicionamiento del inmueble han sido exitosos y, además, se ha conservado la belleza de los edificios. Un problema particularmente grave para el uso de este tipo de edificios es la falta de espacio para estacionamiento. Esta situación genera muchas complicaciones no sólo al público que acude a los tribunales, sino al propio personal del Poder Judicial. Otra cuestión que suele generar dificultades es que estos inmuebles resultan muy reducidos para las necesidades de los Poderes Judiciales. En estos casos, se ha optado por adquirir edificios contiguos o cercanos, aunque esto suele tener consecuencias negativas en el desarrollo de las actividades de los Poderes Judiciales; particularmente, en el caso de aquellas de carácter administrativo.

De acuerdo con los comentarios que hicieron los oficiales mayores que se entrevistaron (o funcionarios administrativos que tienen entre sus competencias la adquisición y mantenimiento de las instalaciones), los edificios que tienen entre veinte y cincuenta años de antigüedad son los que presentan más problemas. Cinco de estos edificios fueron señalados como recintos con espacios insuficientes y en ocasiones con instalaciones defectuosas. De los edificios con más de cien años sola-

mente uno fue señalado como problemático, aunque en otro caso se nos informó de que estaba construyéndose un nuevo Palacio de Justicia. Entre los inmuebles con una antigüedad que se ubica entre los diez y los veinte años, solamente uno fue señalado como inapropiado. Ese mismo comentario se recibió a propósito del edificio que tiene entre cincuenta y cien años. En tres casos nos informaron de que los edificios estaban en proceso de remodelación.

Las observaciones que se hicieron sobre la ubicación de los edificios sede de los Poderes Judiciales también tomaron en cuenta la zona donde se encuentran, los edificios que están junto a ellos, así como la facilidad con la que el público puede llegar.

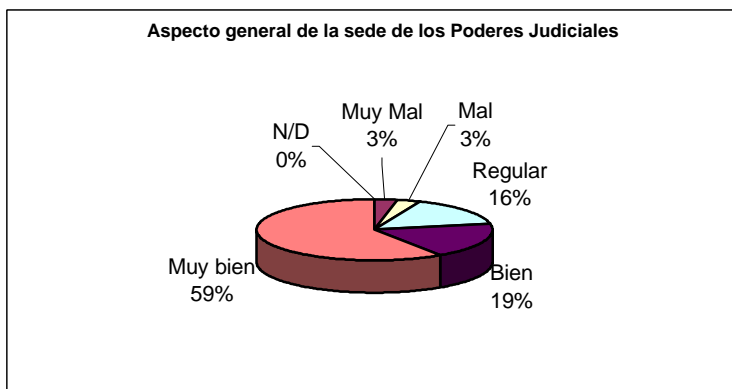
Las observaciones sobre la apariencia exterior tienen que ver con el estado de conservación de los edificios. Cuestiones como las condiciones de la pintura, la presencia de vidrios rotos, el estado de puertas y ventanas y, en general, la imagen del edificio fueron tomadas en cuenta.

En cuanto a la apariencia interior, las observaciones incluyen información sobre el estado del mobiliario en el interior del edificio y, en general, el mantenimiento de paredes, puertas y pisos. Asimismo, se consideró la amplitud de los espacios existentes. La limpieza de las instalaciones fue observada de manera general y se hizo especial énfasis en las condiciones de los baños.

Los accesos a los edificios y a cada una de sus secciones fueron parte de las observaciones que se hicieron. El objetivo fue determinar qué tan fácil es para los ciudadanos y el personal del Poder Judicial ingresar a los edificios y desplazarse dentro de ellos a distintas áreas, de conformidad con sus necesidades operativas. En estos casos se prestó atención a las filas en la entrada de los edificios o en la de los elevadores. En otros casos, se recorrieron los pasillos y escaleras, atendiendo a la forma en que la gente se desplazaba de un lugar a otro dentro del edificio.

Después de revisar estos aspectos, los investigadores llenaron sus listas de observaciones asignando un valor positivo o negativo a cada una de las cinco categorías descritas. La suma de los valores positivos produjo el resultado. Éste podía ser: 5: muy bien; 4: bien; 3: regular; 2: mal, y 1: muy mal. La figura V.2. muestra estos resultados de manera global.

FIGURA V.2. ASPECTO GENERAL DE LA SEDE DE LOS PODERES JUDICIALES



El aspecto que registró el número más alto de señales negativas fue la apariencia interior de los tribunales. El mantenimiento interior de los edificios no fue el único aspecto que se tomó en consideración. La distribución del espacio en el interior de los edificios también fue observada. También se puso atención a problemas en la distribución interna de las oficinas, a la existencia de pasillos angostos y oscuros, así como las condiciones del mobiliario.

En cuanto al mantenimiento interior, se encontró que el estado de conservación de pisos y paredes en muchos casos era muy malo. Asimismo, se vio que la pintura se encontraba en mal estado. Llegó a encontrarse serios problemas de limpieza en cuatro Poderes Judiciales. Éste es un aspecto que debe preocupar no sólo a los administradores, sino al personal en general de los Poderes Judiciales. Se trata de una cuestión muy grave. La presencia de polvo y basura en el interior de los Poderes Judiciales es una situación que incide directamente en la imagen del Poder Judicial, afectándola gravemente. No parece haber ninguna justificación; por el contrario, la existencia de estas condiciones puede ser un claro síntoma del descuido y la indolencia del personal que ahí labora, así como de la desatención de los propios órganos de gobierno de la institución. Resulta fantástico pensar que la sociedad mirará a un poder público como una institución útil y confiable, si lo que tiene a la vista son sucios espacios que reflejan descuido y marginalidad.

Los problemas relacionados con la distribución de los espacios dentro de los edificios y en el interior de las oficinas indican que el edificio sede está en proceso de ser desbordado, aunque también existen numerosos casos en los que se percibe un diseño deficiente del edificio. Se encontraron áreas que, sin haber sido diseñadas para ser empleadas como oficinas, fueron habilitadas para ello, con resultados desiguales. De esta manera, hay pasillos, vestíbulos y espacios debajo de las escaleras (o hasta cocinetas y baños) habilitados como oficinas o como extensiones del archivo. El panorama general es que en los Tribunales existen problemas de espacio. Algunos se encuentran fuera de control y otros están a punto de estarlo.

Por lo que toca al acceso físico, cuatro Tribunales presentan problemas. En estos casos se observaron largas filas para ingresar al edificio del Tribunal o para acceder al elevador. Asimismo, se percibió mucho tráfico en escaleras angostas. Estas situaciones no sólo presentan graves riesgos de seguridad en caso de algún siniestro, sino que transforman los espacios de trabajo en espacios ruidosos y poco funcionales.

En algunos casos, también se advirtió la presencia de detectores de metales. En un caso, el equipo instalado era notoriamente insuficiente, con lo cual se formaban largas filas en la entrada del edificio. En otro, los detectores parecen funcionar de forma adecuada, pero el personal de seguridad que se encarga de hacer las revisiones no le presta ninguna atención ni detiene a nadie para llevar a cabo inspecciones.

A propósito de la seguridad existente en los recintos de los Poderes Judiciales, conviene mencionar que es un tema al que se le presta muy poca atención. Por lo general, ésta se limita a la presencia de uno o dos guardias de seguridad en la entrada de los edificios que cumplen más con un papel de portero o informante que de auténtico guardia. Cuando se preguntó a algunos entrevistados sobre la seguridad dentro de los edificios, las respuestas señalaban la existencia de los guardias en las puertas. A nadie le preocupó la posibilidad de que surgieran problemas de seguridad o desórdenes en el interior de los juzgados. Conforme las instituciones jurisdiccionales continúen su proceso de cambio en instituciones que cumplan con su rol de protectores de la legalidad, es de esperar que este tema, ahora en el olvido, se convierta en una prioridad organizativa.

El hecho de que el 59% de los Tribunales del país tengan un “muy buen” aspecto general también debe ser explicado. Muchos tribunales cuentan con edificios nuevos, aunque varios de éstos ya se encuentran muy cercanos al límite de su capacidad, lo que demuestra o bien ineptitud por parte de quienes contrataron y de quienes desarrollaron las obras, en el mejor de los casos, o bien espacios donde tuvieron lugar prácticas de malversación de fondos públicos. Son claros los problemas debidos a la falta de planeación, así como a un diseño deficiente.

No obstante, también hay que mencionar que existen casos donde la planeación y el diseño de los espacios causan una buena impresión. Por mencionar un ejemplo, el edificio sede del Poder Judicial en la ciudad de Torreón fue construido con base en un proyecto en el que se toman en cuenta futuras ampliaciones. En el caso de la sede del Poder Judicial en Chiapas, también se ha hecho un

diseño que permite la construcción de edificios adicionales. Sin duda estos son testimonios de una buena planeación y de un buen uso de los recursos.

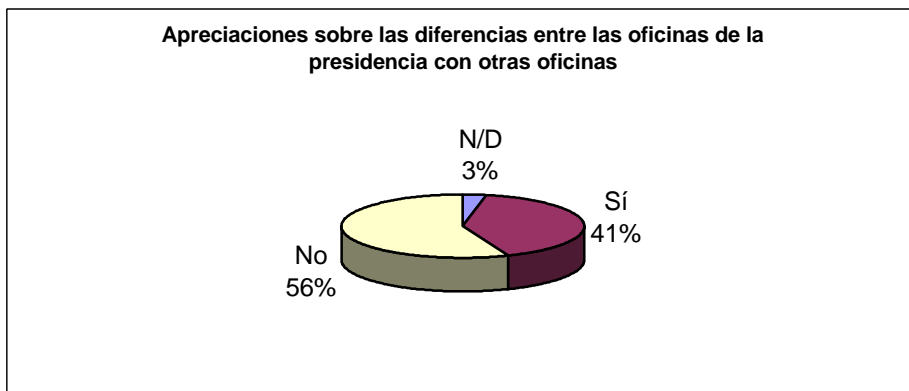
Antes de concluir este apartado, conviene mencionar un problema que se presenta en algunas entidades. Se trata de la presencia en la sede de los Poderes Judiciales de oficinas que pertenecen al Poder Ejecutivo. Esta situación no sólo genera problemas de espacio, sino que afecta la imagen del Poder Judicial; particularmente, en los casos en los que pretende fortalecerse el Poder Judicial y fijar con claridad su integración y funciones y, especialmente, la idea de su independencia. Aunque la verdadera independencia de las instituciones jurisdiccionales no tendría por qué verse comprometida con compartir espacios físicos y no procesos de toma de decisiones, no darle un lugar especial a los juzgados y a las salas compromete su imagen ante la sociedad que poco sabe de organigramas y separaciones funcionales. De la misma manera, en algunos casos, los Tribunales Superiores de Justicia comparten sedes físicas con las Procuradurías de Justicia, por considerar que son áreas afines en sus funciones, situación que daña ostensiblemente la imagen de los juzgadores, ya que en México suele haber una vieja confusión entre las instituciones jurisdiccionales y las instituciones de procuración de justicia. Ver a los agentes del Ministerio Público, así como a los policías ministeriales o mal llamados judiciales caminar por los mismos pasillos que los funcionarios de los juzgados no sólo contribuye a consolidar esta confusión, sino que sitúa las unidades jurisdiccionales como oficinas adicionales de todo un entramado burocrático poco atractivo y poco confiable.

b. *Presidencia*

El presidente del Tribunal Superior de Justicia es, desde todos los aspectos, excluyendo el jurisdiccional, la cabeza del Poder Judicial. Es el encargado de la conducción del Poder Judicial y en cierta medida el líder de esta institución. En ese sentido, el presidente suele ser visto como una autoridad superior, que se sitúa en espacios diferentes al resto de los órganos y oficinas.

A continuación, se presentan algunas consideraciones sobre las oficinas de los presidentes de los Tribunales. En primer lugar, interesa conocer las diferencias que existen entre éstas y las de los demás funcionarios judiciales. La figura V.3. muestra los resultados de las observaciones recabadas. Es importante recordar que se trata de las apreciaciones del equipo de investigación que llevó a cabo la visitas a los Poderes Judiciales y no de las opiniones o percepciones de los funcionarios judiciales, como se presenta en otras partes del trabajo.

FIGURA V.3. DIFERENCIAS DE LAS OFICINAS DE LA PRESIDENCIA

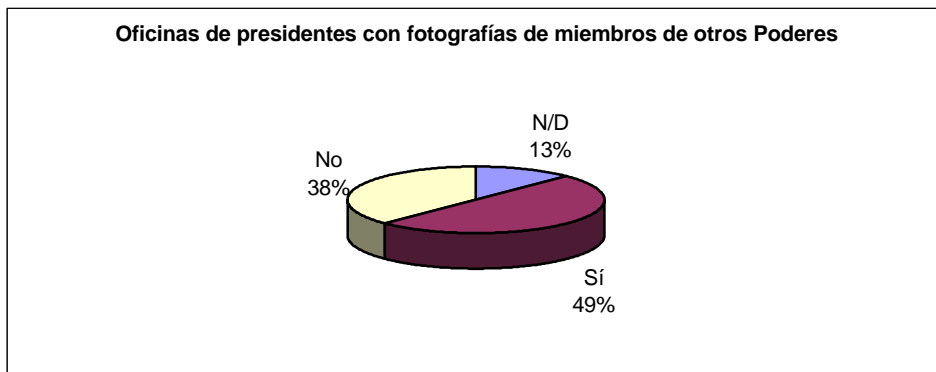


De acuerdo con la figura, el 56% de las oficinas de los presidentes no tienen diferencias notables con las del resto de los funcionarios jurisdiccionales. En algunos casos, las oficinas son muy austeras y cuentan únicamente con lo mínimo suficiente para el desempeño de las labores cotidianas.

Los casos en los que las oficinas del presidente son notoriamente mejores que las de los demás funcionarios judiciales son considerables. Hay oficinas muy lujosas y con abundante personal. Llegan a presentarse casos en que las oficinas de los presidentes no sólo se encuentran en lugares distintos, sino que a veces en los pisos superiores del edificio, lo que proyecta una clara imagen del posicionamiento del órgano en toda la estructura de la institución.

Por otra parte, el equipo de campo observó si en las oficinas del presidente del Tribunal había una fotografía del gobernador del estado, del presidente de la República o de los miembros del Poder Legislativo, como otra manifestación de la percepción que existe por parte de los representantes del Poder Judicial de su relación con los otros poderes públicos y su supuesta independencia. Los resultados son los siguientes:

FIGURA V.4. FOTOGRAFÍAS DE OTROS PODERES EN LAS PRESIDENCIAS



El 49% de los presidentes tiene por lo menos un retrato de algún representante de otro poder; generalmente, el gobernador. Es importante aclarar que la observación se refiere a la presencia de fotografías oficiales y no a la de imágenes captadas en algún evento en las que aparece el propio presidente del Tribunal junto con el representante del otro Poder. En algunos casos, hay dos fotografías, una del presidente de la República y otra del gobernador del estado. El dato tiene un valor simbólico sobre la cuestión del fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial.

c. Salas

Las salas por lo general se encuentran dentro de los edificios sede del Poder Judicial, por lo que las observaciones que se hicieron respecto del exterior de las sedes de los Poderes Judiciales les son aplicables. En consecuencia, este apartado se centra en las observaciones que se hicieron respecto del área del edificio que ocupa la sala que se visitó.

Para evaluar las condiciones generales de trabajo en las salas, se crearon cinco categorías para completar la idea de condiciones aceptables. Estas fueron: iluminación adecuada; ruido aceptable; higiene; espacio individual adecuado, y mobiliario personal adecuado.

La primera se refiere a la existencia de lámparas que generen suficiente iluminación para el desarrollo de las labores cotidianas de la unidad jurisdiccional. Poca luz en un área de trabajo es una razón directa para que las labores sean suspendidas a media tarde.

En el caso del ruido, se trata de determinar si los sonidos existentes son demasiado intensos como para afectar el trabajo diario. Sobre este aspecto, interesa saber si el ruido del exterior puede ser percibido o el volumen de los radios es excesivamente alto, de tal forma que distraigan al personal. En una ocasión, se encontró una televisión encendida en el área de trámite.

En cuanto a la higiene, no sólo se atendió a la limpieza del local, sino que también se observó la presencia de comida en el mismo. En algunas ocasiones, los locales cuentan con espacios especialmente diseñados para ser empleados como comedores o cocinas. Sin embargo, en otros, los empleados suelen consumir alimentos en sus áreas de trabajo y durante el horario de labores.

El espacio individual adecuado es una categoría que trata de determinar si el personal que labora en la unidad jurisdiccional tiene suficiente espacio para realizar cómodamente su trabajo. Finalmente, el mobiliario adecuado examina las sillas y escritorios de la unidad jurisdiccional, con especial interés en el espacio destinado a colocar expedientes y papel de manera ordenada.

Los investigadores asignaron un valor positivo o negativo a cada una de las categorías. La suma de los valores positivos produce el resultado: muy bien: 5; bien: 4; regular: 3; mal: 2; muy mal: 1. Las figuras V.5. y V.6. presentan los resultados:

FIGURA V.5. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN SALAS PENALES

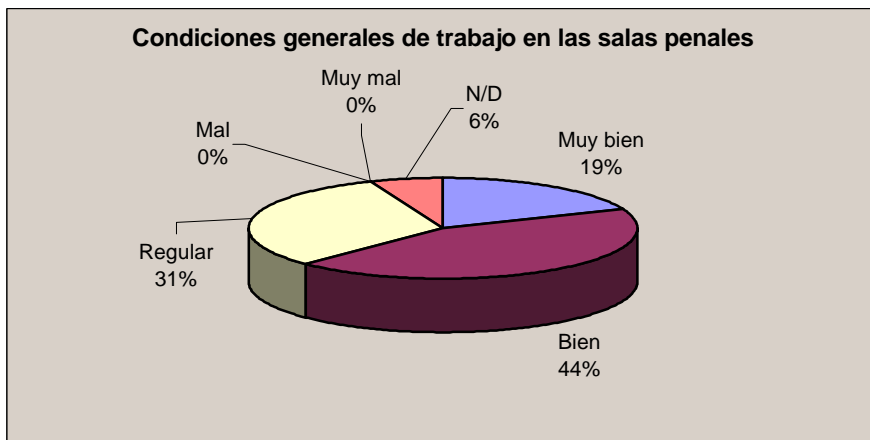
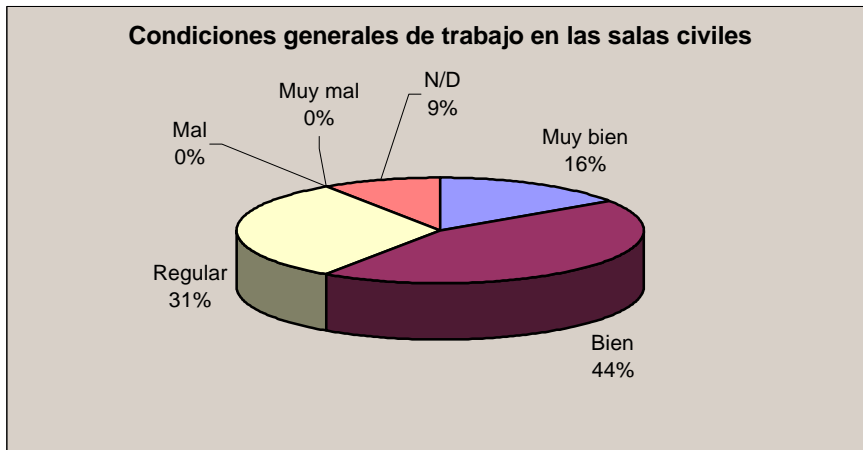


FIGURA V.6. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN SALAS CIVILES



En términos generales, las condiciones de trabajo en las salas civiles y penales que se visitaron son adecuadas para las funciones que ahí se desempeñan. Los problemas más importantes son la falta de espacio y la presencia de ruido en el interior de sus instalaciones.

En el caso de la falta de espacio, se encontró que se trata de un problema delicado. De acuerdo con los resultados de este estudio, sin que se asuma un carácter estadístico, dieciocho salas civiles (recordando que esto es de un total de treinta y tres visitadas, es decir, el 54.5%) y diecisiete penales (de un total de treinta y dos, el 53.1%) carecen de espacio suficiente. Hay salas en las que escritorios y archivos ocupan casi todo el espacio disponible, de manera que quienes acuden a estos recintos para consultar un expediente o para hacer alguna otra gestión deben permanecer en el pasillo.

Por lo que respecta al ruido, nueve salas penales (27.2% de las visitadas) y ocho civiles (25% de las visitadas) presentaron problemas. El ruido proviene del exterior o del interior del edificio del Poder Judicial. Cuando proviene del exterior, llama la atención que en algunas salas pueden escucharse hasta las conversaciones de los transeúntes. En los sonidos que se originan en el interior destacan los radios. En alguna ocasión, fue posible escuchar un par de radios encendidos en una misma sala.

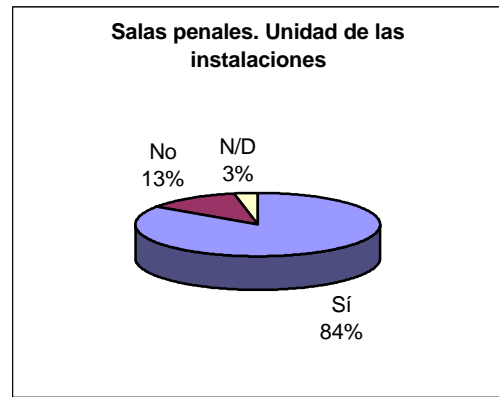
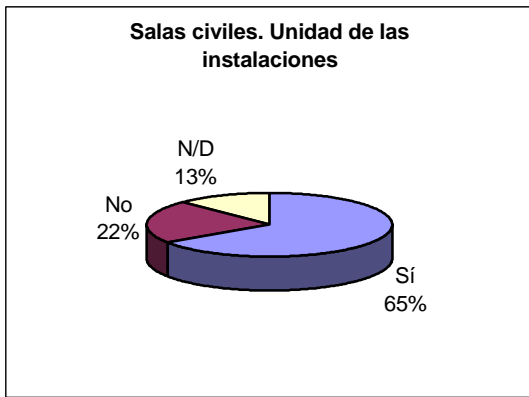
Un aspecto que conviene destacar sobre muchas salas que se visitaron es que éstas se encuentran instaladas en locales diseñados expresamente para albergarlas. En estos casos, se aprecia un ambiente de trabajo apropiado, así como una distribución funcional.

La atención de los investigadores no se limitó a las áreas generales de trabajo. También se hicieron observaciones precisas para determinar si los funcionarios jurisdiccionales y sus secretarios proyectistas tienen privados. Asimismo, se prestó atención a la existencia de áreas destinadas a la atención del público. En este último rubro, se buscaba la separación con la zona de trabajo del personal de la sala, así como espacio para poder revisar los expedientes. La presencia de estas áreas dentro de las instalaciones de las salas constituye un aspecto que incide de diversas formas sobre el desempeño de las unidades jurisdiccionales y, en general, sobre la forma en que se presta el servicio de administración de justicia. Por un lado, debe tomarse en cuenta que la falta de espacios adecuados para trabajar afecta al personal; particularmente, en el caso de los secretarios proyectistas. En el

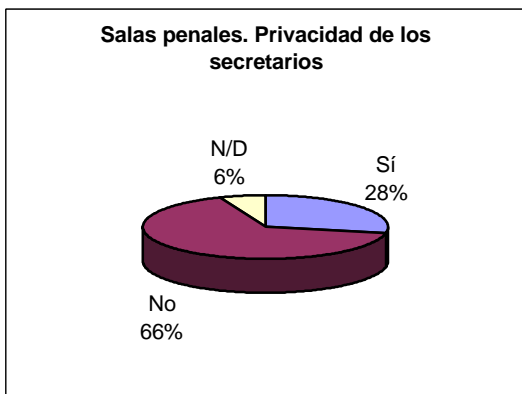
otro caso, la ausencia de una zona en la que pueda consultarse los expedientes que se tramitan en la sala genera inconvenientes a los justiciables.

Las figuras V.7. y V.7.a., así como V.8. y V.8.a., contienen información adicional sobre las condiciones de trabajo en las salas en lo que toca a la unidad de instalaciones (toda la unidad se encuentra en un mismo espacio físico) y la existencia de privacidad para que los secretarios proyectistas lleven a cabo su trabajo, el cual requiere un buen nivel de concentración y aislamiento.

FIGURAS V.7. Y V.7.a. UNIDAD DE INSTALACIONES DE LAS SALAS



FIGURAS V.8. Y V.8.a. PRIVACIDAD DE LOS SECRETARIOS EN LAS SALAS



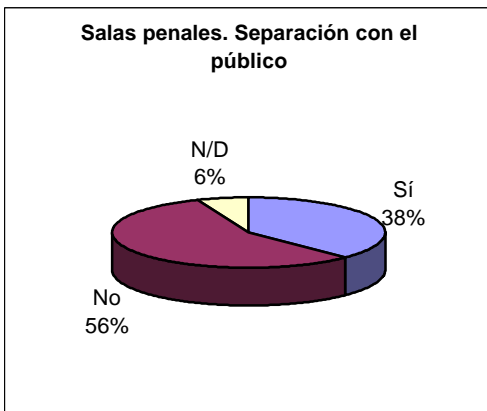
La información contenida en las figuras permite hacer algunas consideraciones sobre la forma en que se desempeña el trabajo en el interior de las salas. Por un lado, interesa conocer cuántas salas cuentan con espacio suficiente para albergar a su personal en la misma zona del Tribunal. La importancia de este dato se refleja no sólo en la forma en que se trabaja en cada sala, lo que evita el traslado de personal y de expedientes a otras áreas del edificio, sino que también permite un mayor

control sobre las actividades del personal de la sala. Como puede verse en las figuras V.7 y V.7a., hay todavía un importante número de salas que no cuentan con todas sus instalaciones dentro de un mismo local.

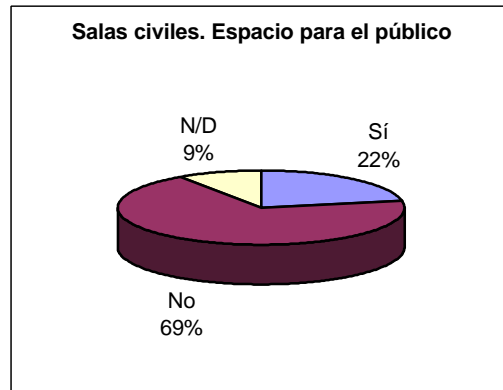
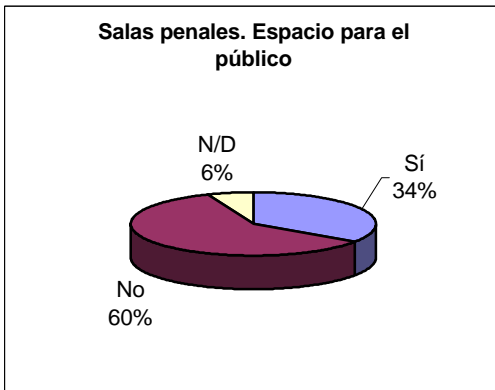
Por lo que respecta a la falta de privacidad de los secretarios, las observaciones se refieren a los secretarios proyectistas de los magistrados. Dadas las características de la labor que desempeñan estos funcionarios, es conveniente que cuenten con espacios que les permitan trabajar de forma aislada. Asimismo, en opinión de algunos entrevistados, el contacto de los secretarios de estudio y cuenta con el público puede dar lugar a formación de prácticas irregulares y corrupción. Por estas razones, se estimó necesario incluir dentro de la lista de observaciones los espacios en los que laboran estos funcionarios. El resultado de las visitas practicadas indica que más del 60% de las salas visitadas no cuenta con oficinas adecuadas para los proyectistas.

Las instalaciones de las unidades jurisdiccionales no sólo deben contar con un diseño adecuado para facilitar las tareas del personal del Poder Judicial, también es necesario considerar que las instalaciones son visitadas por los abogados y los justiciables. Dentro de las observaciones realizadas preocuparon dos aspectos relacionados con la presencia de personas ajenas al Poder Judicial. En primer lugar, interesa conocer si en el diseño de las unidades jurisdiccionales existe una separación entre las áreas de trabajo y la zona destinada al público. En segundo lugar, se prestó atención a la existencia de áreas en las que el público podía sentarse para esperar el inicio de una diligencia o para estudiar algún expediente. Las figuras V.9. y V.9.a., así como V.10. y V.10.a., contienen estos resultados:

FIGURAS V.9. Y V.9.a. SEPARACIÓN CON EL PÚBLICO EN LAS SALAS



FIGURAS V.10. Y V.10.a. ESPACIO PARA EL PÚBLICO EN LAS SALAS



La presencia de una separación entre el área de trabajo de las salas y el público que acude a ellas es un elemento que contribuye a limitar el contacto del público con el personal de las unidades jurisdiccionales. Este tipo de mecanismos suele ser empleado para controlar mejor el acceso del público al área de trabajo de la unidad jurisdiccional, lo que evita distracciones en el personal, así como para controlar mejor los contactos no deseados con cierta parte del público (entrevistas con algunas partes y sus abogados, por ejemplo, aunque en las salas son poco frecuentes). Los resultados de nuestras observaciones muestran que más de la mitad de las salas visitadas cuentan con algún tipo de separación. No obstante, en ocasiones, a pesar de que existe una separación, no se controla el acceso del público al área de trabajo, con lo cual la barrera física es prácticamente inútil. En el caso de los espacios para el público, se encontró que más del 60% de las salas visitadas carecen de este tipo de espacios. Este dato no indica necesariamente que los Poderes Judiciales ignoren esta cuestión; en algunos casos, la explicación puede ser la falta de espacio en los edificios que albergan las unidades jurisdiccionales.

d. *Juzgados*

Las observaciones descritas en el apartado anterior también se hicieron para los juzgados. Pero además se introdujeron algunas adicionales. De esta manera, en el caso del juzgado penal, interésó saber si éste se encontraba junto al centro de readaptación social o si era necesario trasladar a los procesados al local del juzgado. Asimismo, se prestó atención a la existencia de una rejilla de prácticas y las condiciones de la misma. En el caso de los juzgados civiles, se observaron las áreas donde tienen lugar las audiencias.

Las figuras V.11. y V.11.a. contienen los resultados de las observaciones realizadas por el equipo de campo sobre las condiciones generales de trabajo de los juzgados.

FIGURA V.11. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS JUZGADOS PENALES

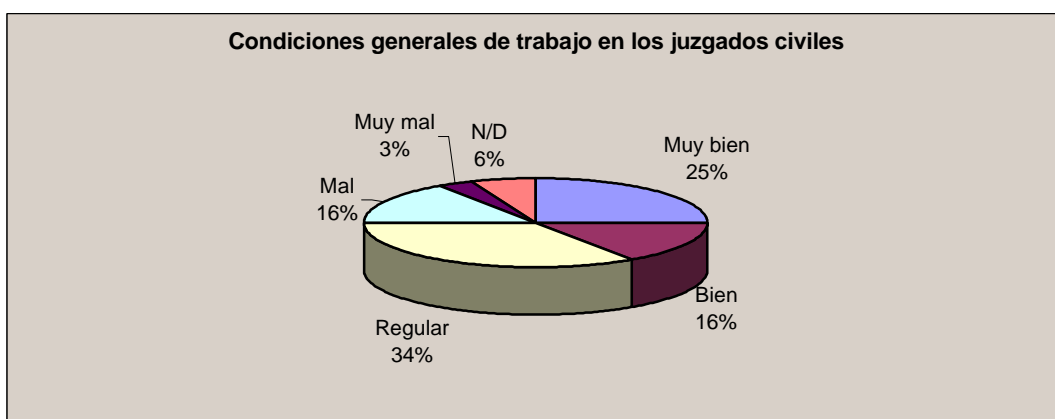
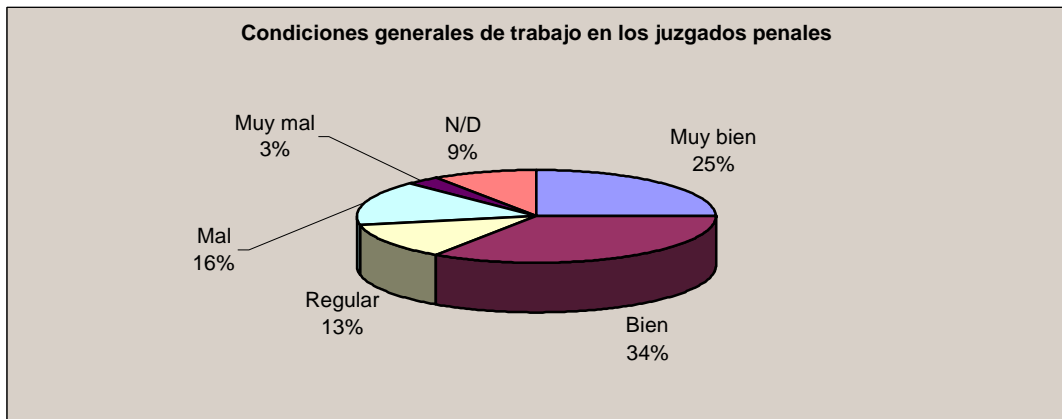


FIGURA V.11.a. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS CIVILES



Las condiciones generales de trabajo en las instalaciones jurisdiccionales de primera instancia tienen principalmente problemas derivados de la falta de espacio en los locales y el ruido. En el primer caso se encontró que diecisiete juzgados civiles (de un total de treinta y cinco visitados, es decir, el 48.5%) y dieciséis penales (de un total de treinta y tres visitados, es decir, el 48.4%) operan en espacios reducidos.

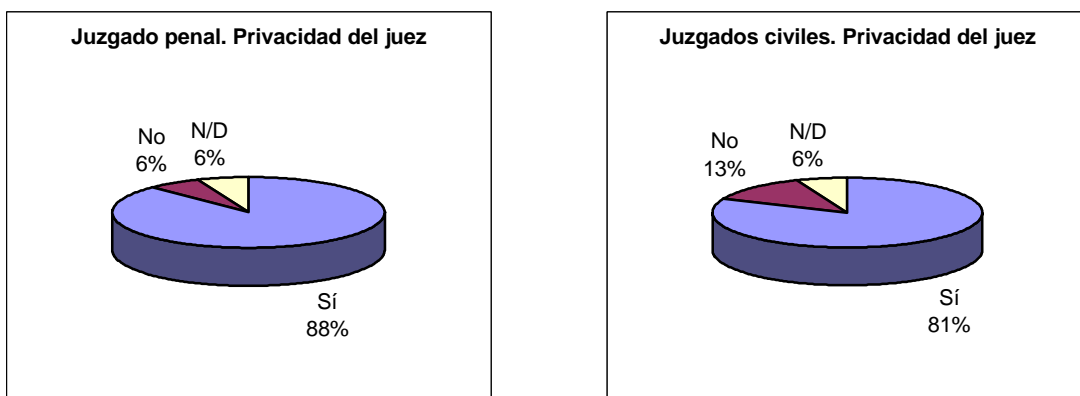
En el caso del ruido, quince juzgados civiles (42.8% de los visitados) y once penales (33.3% de los visitados), números, lógicamente más altos que los de este rubro por las salas, presentaron el problema.

Por lo que respecta a cuestiones como deficiencias en higiene y falta de iluminación o de mobiliario adecuado, no se apreciaron problemas importantes. Solamente un juzgado civil y uno penal presentaron problemas de iluminación. En cinco juzgados penales y tres civiles se encontraron problemas de higiene. La falta de mobiliario adecuado fue observada en ocho juzgados civiles y en cinco penales.

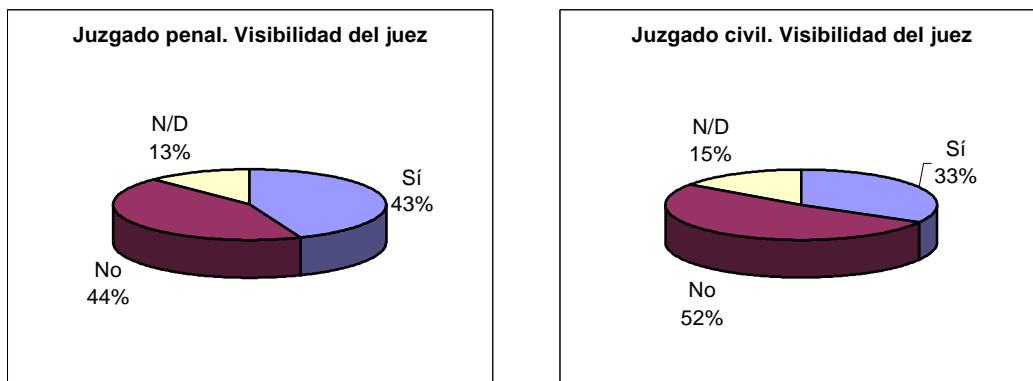
Las observaciones realizadas por el equipo de campo incluyeron un aspecto que, a diferencia de las salas, por lo general fue satisfactorio en todos los juzgados de primera instancia. Nos referimos a la unidad de las instalaciones. Es decir, al hecho de que todas las áreas de cada juzgado se encuentren dentro de la misma zona del edificio que alberga las instalaciones del Poder Judicial. Únicamente dos juzgados penales no cumplieron con este requisito.

Otros dos aspectos a los que se prestó especial atención tienen relación con la forma en que se encuentran las oficinas de los jueces. Por una parte, interesó conocer si contaban con un espacio que les permitiera trabajar con suficiente privacidad. Por la otra, se observó si el diseño de las instalaciones permitía que el juez pudiera observar el área de trabajo del juzgado y ser observado. Las figuras V.12. y V.12.a., así como V.13. y V.13.a., contienen los resultados, respectivamente:

FIGURAS V.12. Y V.12.a. PRIVACIDAD DE LOS JUECES



FIGURAS V.13. Y V.13.a. VISIBILIDAD DE LOS JUECES



Tal y como se desprende de las figuras V.12. y V.12.a., la mayor parte de los jueces visitados cuenta con privacidad suficiente para trabajar. Esta circunstancia no sólo permite que los juzgadores tengan una mayor concentración para el desempeño de sus labores, sino que también les proporciona un espacio en el que pueden tratar de manera reservada los asuntos que así lo requieran.

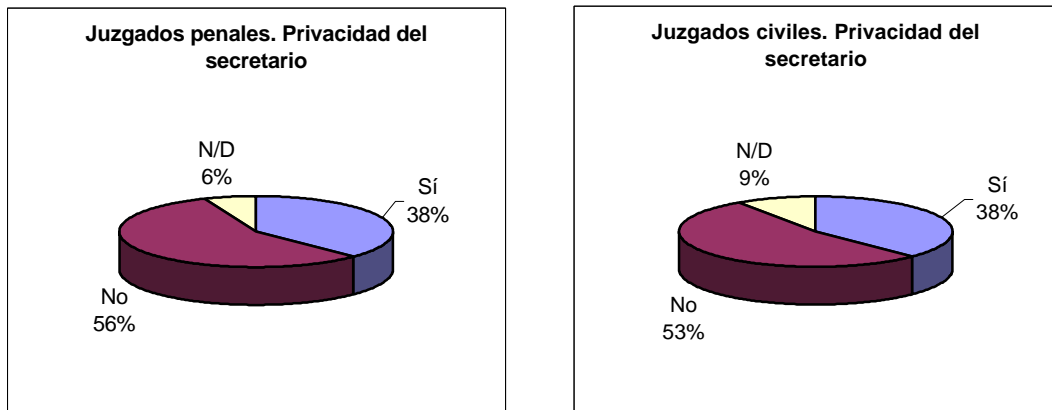
Por lo que respecta a la visibilidad de los jueces, se encontró que solamente once jueces civiles (31.4% de los visitados) y catorce penales (42.4% de los visitados) cuentan con oficinas que les permiten supervisar el trabajo en sus juzgados y ser vistos por los justiciables que asisten a la unidad jurisdiccional. La visibilidad del juez es un aspecto que no sólo permite un mayor control sobre el personal que labora en el juzgado, sino que también proporciona una imagen a los justiciables sobre la forma en que se cumple con la función jurisdiccional y los individuos responsables de la misma.

A propósito de la visibilidad de los jueces, durante la visita a un juzgado penal, el equipo de campo pudo apreciar cómo el privado del juez no sólo era visible desde el área de trabajo del juzga-

do, sino que también podía observarse desde el pasillo que conduce a los procesados a la rejilla de prácticas. El titular de aquel juzgado comentó que en ocasiones los procesados suelen tocar la reja que los separa del privado del juez para solicitar su intervención en las diligencias. La situación de este juzgado se debe más a las limitaciones del local que alberga al juzgado que a la presencia de un diseño en el que se considerara la posibilidad de que ocurrieran estos contactos. En pláticas con otros juzgadores, se nos ha informado de que existen otros juzgados penales en el país que tienen una distribución semejante.

Los secretarios en los juzgados cumplen con una gran variedad de funciones. Por una parte, el secretario de acuerdos se encarga de la gestión cotidiana de todos los asuntos que se tramitan ante el juzgado y es quien regularmente asume el peso de las relaciones con el personal de apoyo. Por la otra, los secretarios de estudio y cuenta se ocupan del estudio de los asuntos que se encuentran vistos para sentencia y elaboran los proyectos de resolución. En algunos casos aislados, se encontró que los responsables de las unidades jurisdiccionales suelen rotar a sus secretarios de tal forma que todos se ocupan algún tiempo de la tramitación de los acuerdos y de hacer proyectos de sentencia. Sin embargo, también existen casos en los que los jueces solamente cuentan con un secretario de acuerdos en su juzgado. En estos casos, corresponde al juez elaborar directamente las resoluciones y, ocasionalmente, recibe la ayuda de su secretario. De cualquier modo, los secretarios cumplen con una función básica para el funcionamiento de las unidades jurisdiccionales y deben ser capaces de producir el acuerdo que corresponda a cada situación. En ese sentido, es muy importante que tengan capacidad para distinguir cuándo se trata de un acuerdo de trámite y cuándo es un acuerdo de fondo. Asimismo, deben contar con el tiempo suficiente para el estudio de los asuntos. Por estas razones se observó la ubicación de los secretarios en los juzgados. Las figuras V.14. y V.14.a. contienen los resultados:

FIGURAS V.14. Y V.14.a. PRIVACIDAD DE LOS SECRETARIOS DE JUZGADOS

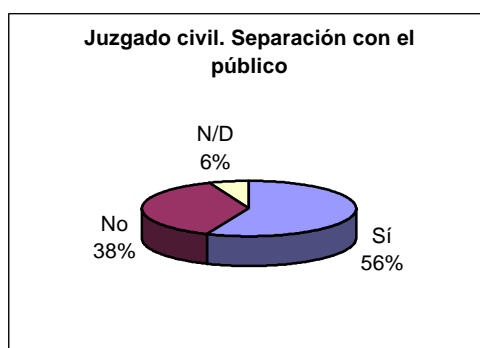
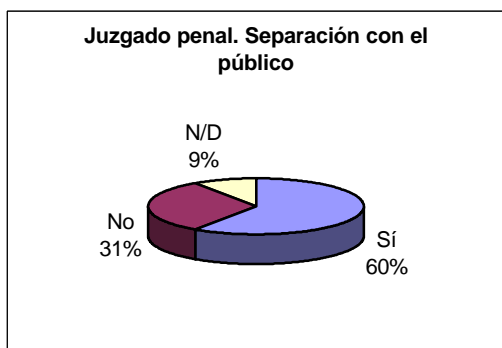


Los resultados que se desprenden de las figuras indican que más de la mitad de los secretarios de los juzgados no cuentan con un espacio para trabajar de forma aislada. En algunos casos, puede argumentarse que es necesario que el secretario de acuerdos se encuentre en el área de trabajo del juzgado con el fin de que supervise directamente al personal. No obstante, parece necesario dotar a los secretarios de un espacio que les permita realizar sus labores con mayor concentración, y que al mismo tiempo puedan tener un margen de control sobre las actividades del personal. En algunos juzgados, esta cuestión ha sido resuelta mediante la instalación de muros delgados y de una ventana que permita observar el área de trabajo. El caso que parece ser mucho más claro es el de los secreta-

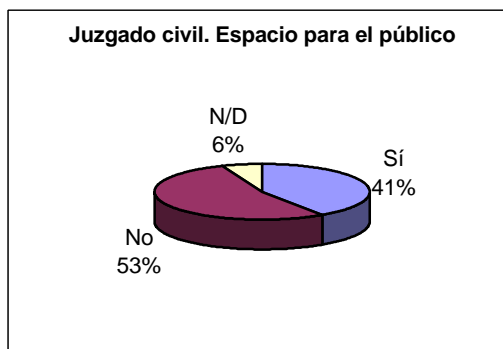
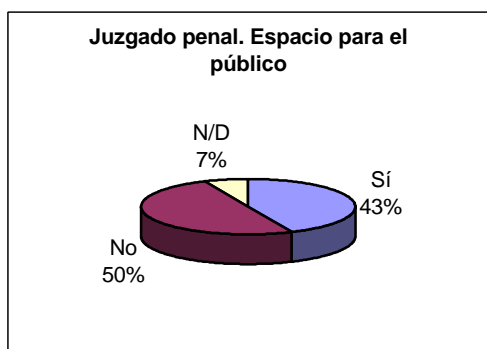
rios de estudio y cuenta. Como ya se mencionó en el apartado relativo a los secretarios de las salas, dadas las características de sus funciones, resulta conveniente mantenerlos alejados del área de trabajo y del público en general.

La situación del público que asiste a los juzgados plantea cuestiones muy semejantes a las tratadas en el rubro respectivo de las salas. Sin embargo, en el caso de los juzgados, existe una diferencia importante. Ésta consiste en que generalmente el contacto con los justiciables es muy frecuente durante la primera instancia, toda vez que se requiere su presencia en el local del juzgado para el desahogo de las diligencias que se presenten durante el proceso. Asimismo, las partes suelen acudir constantemente al juzgado para enterarse de la evolución de sus asuntos. Por estas razones, los mecanismos que se diseñen para separar al público de las áreas de trabajo deben considerar que los justiciables necesariamente requieren un contacto constante con el personal del Poder Judicial o al menos con algunos de ellos. Para el caso de la presencia de espacios para el público en el interior de los juzgados, conviene tener en cuenta lo que se dijo a propósito de este mismo tema en el apartado relativo a las salas. Es decir, los justiciables requieren espacio para revisar con comodidad los expedientes. Los resultados de nuestras observaciones aparecen en las figuras V.15. y V.15.a. así como V.16 y 16a., en lo relativo a la separación con el público y el contar con espacio para el público, respectivamente.

FIGURAS V.15. Y V.15.a. SEPARACIÓN CON EL PÚBLICO EN LOS JUZGADOS



FIGURAS V.16. Y V.16.a. ESPACIO PARA EL PÚBLICO EN LOS JUZGADOS



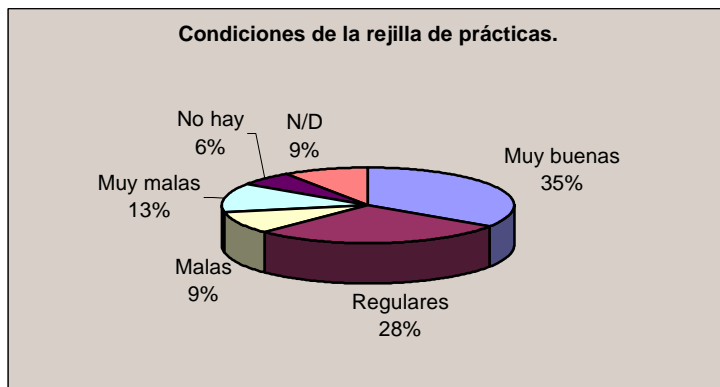
De conformidad con las figuras V.15. y V.15.a., más de la mitad de los juzgados visitados presentan el área de trabajo separada de la zona de atención al público. No obstante, los juzgados que carecen de este elemento superan el 30%. Sin embargo, cuando se busca espacio destinado al público dentro de las instalaciones de las unidades jurisdiccionales, el número de juzgados que satisface dicho requisito disminuye, siendo aún mayoría la falta de estos espacios. Esta circunstancia no necesariamente indica que los Poderes Judiciales tienen poco interés en atender a los justiciables, sino que puede ser, otra vez, un reflejo de las dificultades existentes para conseguir locales adecuados para albergar unidades jurisdiccionales.

El equipo de campo también prestó atención a las características especiales de los juzgados en función de la materia que conocen. En los juzgados penales, se observó la ubicación de los edificios y se puso atención a su colindancia con los centros de readaptación social. En el interior de los locales se observaron las condiciones en las que se encuentra la rejilla de prácticas.² Las figuras V.17. y V.18. presentan estos resultados.

FIGURA V.17. JUZGADOS PENALES JUNTO A CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL



FIGURA V.18. CONDICIONES DE LA REJILLA DE PRÁCTICAS EN JUZGADOS PENALES



Por lo que respecta a la ubicación de los juzgados penales, veintinueve (del total de treinta y tres visitados) se encuentran junto a los centros de readaptación social. Esta circunstancia facilita considerablemente las labores de los jueces y permite realizar las diligencias con mayor facilidad.

² Cabe aclarar que existen muchas críticas en relación con el empleo de rejillas de prácticas en los juzgados penales. El diseño de instalaciones apropiadas para la celebración de diligencias penales requiere un profundo debate.

Sin embargo, un factor que parece generar muchos problemas en los juzgados que se encuentran junto a los centros de readaptación consiste en que los edificios que albergan a los juzgados no son propiedad del Poder Judicial. Las consecuencias de esta situación se traducen en locales cuyo diseño es inadecuado para los juzgados, problemas para remodelar o modificar la planta de los edificios, así como inconvenientes de tipo administrativo.

A propósito de la ubicación de los juzgados penales junto al centro de readaptación social, conviene narrar lo ocurrido en un juzgado penal que no estaba en esa ubicación. Cuando los investigadores ingresaron al edificio, se percataron de que un extremo del área destinada al público se encontraba ocupada por los procesados que esperaban turno para audiencia en alguno de los juzgados. En el extremo contrario se encontraban los custodios. Evidentemente estas condiciones dejan mucho que desear en cuanto a la seguridad del juzgado y las condiciones en las que se labora. En otro caso, la rejilla de prácticas del juzgado visitado se encontraba en tan mal estado que era necesario desahogar las diligencias con los procesados dentro del local del juzgado. Algún empleado refirió un incidente con un procesado durante la práctica de una diligencia.

En el caso de las rejillas de prácticas, solamente once juzgados penales cuentan con este tipo de instalaciones en buenas condiciones. En los demás casos, pueden observarse deficiencias de diversos tipos, como los juzgados que no cuentan con un espacio adecuado frente a la rejilla en el que puedan realizarse las diligencias. En otros locales, el problema se presenta en la forma en que se encuentra construida la rejilla, toda vez que dificulta la comunicación con el procesado. En algún caso, a pesar de que cuenta con una rejilla, sus condiciones son tan malas que el juez optaba por trasladar a los procesados al interior del juzgado.

Por lo que respecta a los juzgados civiles, se atendió a los espacios destinados a la celebración de audiencias. La figura V.19. contiene los resultados:

FIGURA V.19. ESPACIO PARA AUDIENCIAS EN JUZGADOS CIVILES



La figura V.19. indica que son muy pocos los juzgados civiles que cuentan con un espacio adecuado para llevar a cabo el desahogo de diligencias. Este dato nuevamente corrobora el importante problema que existe en los Tribunales por la falta de espacio. Entre los juzgados que cuentan con áreas especiales para el desarrollo de las audiencias, destaca particularmente el caso de Aguascalientes, donde existe un espacio amplio que permite asistir y participar en las diligencias con toda comodidad.

Tomando en consideración los resultados que se presentan en las tablas incluidas en el presente apartado, es posible comparar los resultados entre juzgados civiles y penales. El resultado de la comparación favorece a los juzgados penales. En todo caso, la información obtenida permite concluir que las instalaciones de muchos juzgados de primera instancia civiles y penales tienen importantes carencias y limitaciones.

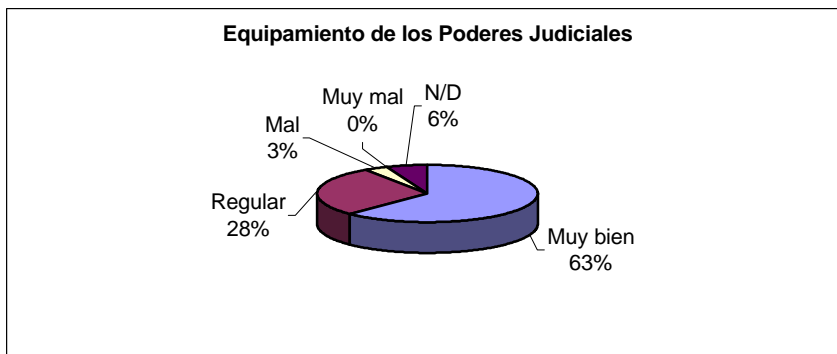
2. Equipamiento

Por lo que respecta al equipamiento, éste debe ser adecuado para el cumplimiento de las labores cotidianas. Para ello, éste debe ser suficiente y encontrarse en buen estado. La llegada del equipo de cómputo a los Poderes Judiciales es un aspecto relevante en este tema. No obstante, no es el único. Existe material de trabajo que sigue siendo básico para el desempeño de las funciones jurisdiccionales. Las observaciones del equipo de campo procuraron obtener toda esta información.

a. Equipamiento general

La primera parte de las observaciones se hicieron sobre el edificio sede del Poder Judicial en general. Para tal efecto, los investigadores emplearon tres categorías de evaluación. En primer lugar, se atendió a las características del mobiliario de las oficinas existentes en el interior de los edificios. La segunda se refiere al equipo de cómputo. Se observa tanto el número de máquinas como su antigüedad. Finalmente, la tercera categoría se refiere a la existencia de teléfonos y sistemas de intercomunicación en el Tribunal. Al igual que en ocasiones anteriores, los resultados se obtienen mediante la suma de las anotaciones positivas que se realizan en cada visita. De esta manera, 3 anotaciones es muy bien; 2 anotaciones es regular; 1 anotación es muy mal, y ninguna anotación es muy mal. La figura V.20. presenta estos resultados:

FIGURA V.20. EQUIPAMIENTO DE LOS PODERES JUDICIALES



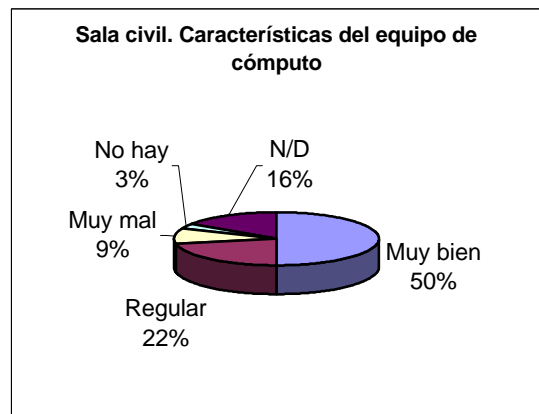
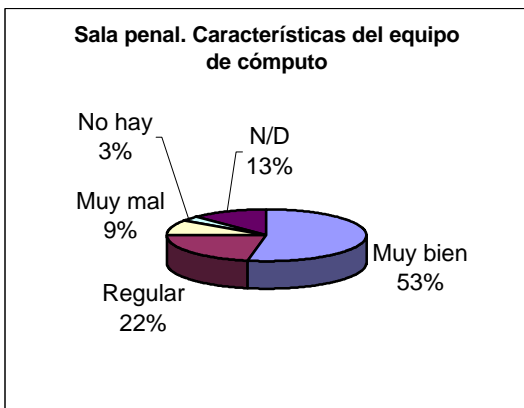
Las observaciones realizadas indican que el 63% de los Poderes Judiciales visitados se encuentran equipados de forma adecuada; al menos, en sus áreas generales del edificio principal. Entre los que tienen deficiencias en el equipamiento, destaca principalmente la falta de material de cómputo, que fue observada en cinco entidades. La falta de mobiliario o la existencia de mobiliario deficiente se apreció únicamente en dos entidades. Finalmente, en el caso de los teléfonos y el equipo de comunicación, se encontró que dos Poderes Judiciales tienen deficiencias en este rubro.

Sin embargo, cabe mencionar que, en al menos uno de los Poderes Judiciales que tiene deficiencias importantes en el equipamiento, se produjo un importante incremento en el presupuesto, y es previsible que se sustituyan las sillas, sillones y escritorios que se encuentran en mal estado o que se adquieran muebles para las oficinas que no tienen suficientes, así como equipo de cómputo y de comunicación. Como ya se ha comentado en la sección relativa a las finanzas, muchos funcionarios judiciales consideran que las restricciones presupuestarias tienen especial incidencia en el equipamiento del Poder Judicial.

b. Salas

Las observaciones sobre el equipo con que cuentan las unidades jurisdiccionales se centraron en la existencia de equipo de cómputo y sus características. Para tal efecto, el equipo de campo observó tres características. Se trató de verificar que el equipo existente fuese suficiente para el personal. Además se atendió a la antigüedad de las máquinas. Finalmente, buscó la presencia de impresoras en el interior de las unidades jurisdiccionales. Cada uno de esos tres factores obtuvo una marca positiva o negativa, de tal forma que los que obtuvieron tres marcas positivas aparecen en la figura con un muy bien; los que recibieron dos marcas positivas, regular; los que obtuvieron una marca positiva con muy mal; y los que no recibieron ninguna marca positiva tienen un no hay. Los resultados aparecen en las figuras V.21. y V.21.a.

FIGURAS V.21. Y V.21.a. CARACTERÍSTICAS DEL EQUIPO DE CÓMPUTO EN LAS SALAS



Como puede observarse, las diferencias entre las salas civiles y penales son mínimas en este rubro. Destaca el hecho de que el 50% de las unidades jurisdiccionales de segunda instancia cuentan con un adecuado equipo de cómputo en sus instalaciones.

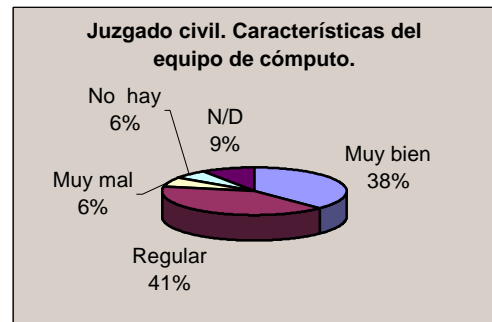
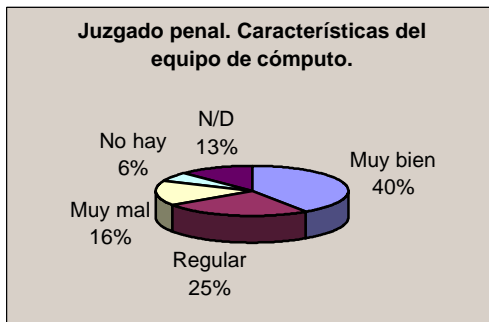
El problema que se encontró con mayor frecuencia en materia de equipo de cómputo en las salas fue aquél relacionado con la falta de máquinas para el personal. En segundo lugar, varias unidades jurisdiccionales no cuentan con equipo moderno. El caso de la falta de impresoras es muy poco frecuente. Pero, a pesar de la existencia de máquinas modernas y suficientes, el problema en muchos Poderes Judiciales parece estar relacionado con el uso limitado que se da al equipo. Por lo general, las áreas administrativas del Poder Judicial se encargan de programar diversos cursos de introducción a la computación, procesadores de palabras y otros. En opinión de los responsables de los cursos, los resultados han sido muy satisfactorios.

Sin embargo, en opinión de un funcionario entrevistado, las computadoras en su Poder Judicial se utilizan a menos del 50% de su capacidad. Otros funcionarios confirmaron este punto de vista, aunque no expresaron una estimación porcentual. En todo caso, parece ser que la llegada del equipo de cómputo a algunas unidades jurisdiccionales no parece haber sido acompañada de una planeación adecuada sobre el empleo que se va a hacer de estas herramientas. En ocasiones, los cursos de capacitación tampoco parecen ser la respuesta a las necesidades de las unidades jurisdiccionales.

c. Juzgados

El análisis del equipamiento de los juzgados de primera instancia se hizo de la misma forma en que se realizó el de las salas. Las figuras V.22. y V.22.a. contienen los resultados.

FIGURAS V.22. Y V.22.a. CARACTERÍSTICAS DEL EQUIPO DE CÓMPUTO EN LOS JUZGADOS



En comparación con las salas, los juzgados de primera instancia presentan mayores carencias por lo que respecta al equipo de cómputo. Sin embargo, las deficiencias son semejantes. El principal problema que se presenta en los juzgados visitados es la falta de equipo. En segundo lugar, se observó que varios juzgados cuentan con equipo muy antiguo.

Por otra parte, la presencia de elementos informáticos más sofisticados como una red en el interior de las unidades jurisdiccionales o en todo el Poder Judicial se observaron en algunos estados. En ese sentido, los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa y Tabasco cuentan con redes con distintas modalidades y resultados. Casi todos los estados que cuentan con red han introducido sistemas que permiten agilizar la publicación de los acuerdos de las unidades jurisdiccionales. En algún caso, el sistema presenta todavía importantes deficiencias. Sin embargo, en otro, la red contiene todo un sistema de información sobre el desempeño del Poder Judicial y constituye una útil herramienta para el apoyo de las labores cotidianas.

El uso de *Internet* para dar a conocer información sobre las características y actividades de los Poderes Judiciales es una herramienta que cada vez se emplea con más frecuencia. Los Poderes Judiciales utilizan este medio para dar a conocer su organigrama y la distribución de las unidades jurisdiccionales en la entidad. Por lo general, las páginas también incluyen la Constitución del estado y un catálogo de su legislación. Existen casos en los que incluso se presentan los Reglamentos. En ocasiones, las páginas también proporcionan información sobre los procesos que se desarrollan en las unidades jurisdiccionales. Este tipo de información es particularmente útil para los miembros del foro, toda vez que les evita recorrer todos los juzgados y salas donde tienen asuntos pendientes. Asimismo, la publicación de los acuerdos a través de *Internet* o de algún otro medio contribuye a dar seguridad a los justiciables, al evitar que se manipule la lista de los acuerdos de cada día.

La figura V.23. contiene un lista con los Poderes Judiciales que tienen página *Internet* y la dirección de las mismas. Al momento de recabar esta información, era previsible que en poco tiempo otros Poderes Judiciales desarrollaran sus páginas.

FIGURA V.23. PODERES JUDICIALES CON PÁGINA DE *INTERNET*

Aguascalientes	www.ags.acnet.net/stjeags
Baja California	www.poder-judicial-bc.gob.mx
Baja California Sur	www.prodigyweb.net.mx/tribunalbcs/
Campeche	www.campeche.gob.mx/web_judi/index.htm
Chiapas	www.chiapas.gob.mx/directorio/estatal/podstj.htm
Chihuahua	www.stj.chihuahua.gob.mx
Coahuila	-
Colima	-
Distrito Federal	www.tsjdf.gob.mx
Durango	http://www.geocities.com/capitolhill/congress/3435/
Guanajuato	-
Guerrero	-
Hidalgo	www.tribunalsuperior-hgo.com.mx
Jalisco	www.mexplaza.udg.mx/tribunal
México	-
Michoacán	www.tribunalmmm.gob.mx
Morelos	www.200.33.79.153/GOBIERNO/PoderJudicial/PJ.htm
Nayarit	www.tsjnay.gob.mx
Nuevo León	www.nl.gob.mx/tribunal
Oaxaca	-
Puebla	-
Querétaro	www.tribunalqro.com.mx
Quintana Roo	www.tribunal.uqroo.mx/tribunal
San Luis Potosí	-
Sinaloa	www.stj-sin.gob.mx
Sonora	www.tribunal.uson.mx
Tabasco	www.tsj-tabasco.gob.mx
Tamaulipas	www.pjetam.gob.mx/
Tlaxcala	-
Veracruz	www.veracruz.gob.mx/justicia.htm
Yucatán	-
Zacatecas	www.zacatecas.gob.mx/judicial/index.htm

El equipo de cómputo también se emplea para facilitar la captura de información. Para tal efecto, se han creado formularios que permiten a los funcionarios judiciales agilizar la redacción de los acuerdos que ordinariamente se dictan en las unidades jurisdiccionales. Los Poderes Judiciales más sofisticados cuentan con sistemas que permiten definir el formulario que va a emplearse y que posteriormente permiten llevar un seguimiento de los expedientes. En un caso se cuenta con respaldos suficientes que permiten tener la mayor parte de las actuaciones capturadas en medios magnéticos.

B. EL PERSONAL Y LAS LABORES COTIDIANAS

Los apartados anteriores contienen evidencia en el sentido que se han operado importantes cambios, tanto en la infraestructura como en el equipamiento de los Poderes Judiciales. Sin duda

todos estos cambios tienen una repercusión positiva sobre la administración de justicia, pero, quizá, el área en la que las transformaciones pueden tener mayores repercusiones sobre el proceso de la administración de justicia es aquella que se relaciona con el personal que labora en las instituciones judiciales. Es altamente significativo que a lo largo de este trabajo, en las preguntas hechas sobre estructura, organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales, se manifestaran las carencias existentes en cuanto a recursos humanos bien formados y capacitados, así como a sus aspectos de independencia y buen desempeño. En este sentido, las modificaciones en la forma de ingresar al Poder Judicial del personal en general, así como los esfuerzos por lograr la permanencia de los funcionarios judiciales y empleados administrativos en general son algunas de las medidas que se perciben en esta materia. Sin embargo, el conjunto general de las modificaciones que se han presentado en este área es mucho más amplio y complejo.

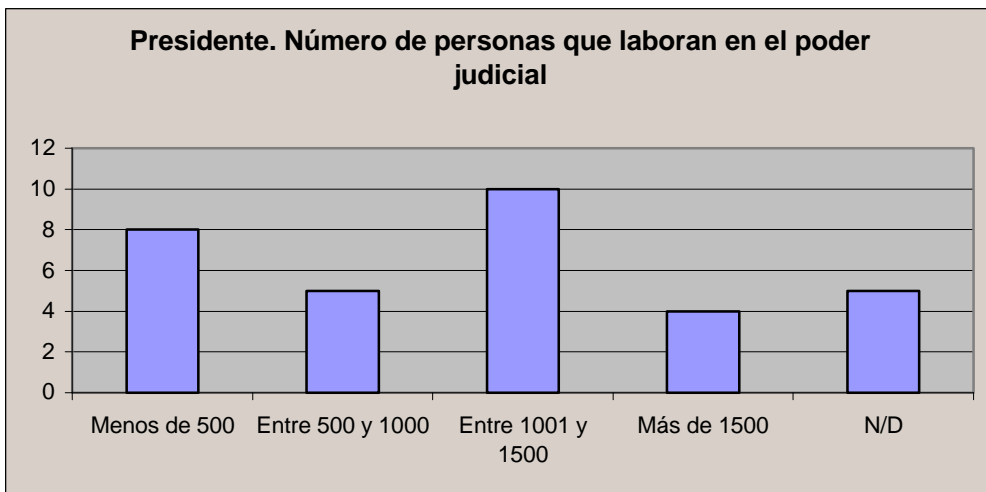
En muchos estados, apenas empieza y en otros ya se encuentra muy avanzado el esfuerzo por profesionalizar al personal que interviene en las funciones jurisdiccionales y crear entre ellos un espíritu de servicio que los identifique tanto con la institución, como con la función que desempeñan. Un proceso exitoso de mejora y modernización en nuestro país debe ser capaz de modificar la mentalidad y actitud de los servidores judiciales. Los efectos de un cambio de esta naturaleza en la administración de justicia probablemente serán mucho más contundentes que cualquier otro tipo de modificación. De ahí el interés del estudio de este tipo de políticas hacia el personal en los Tribunales del país.

Por otro lado, los Poderes Judiciales son instituciones que idealmente deben tener un crecimiento proporcional al de la población, en el entendido de que el incremento de esta última produce también un incremento en el número de asuntos susceptibles de ser resueltos en los Poderes Judiciales. Lo anterior no ha sido del todo cierto en el caso de los Poderes Judiciales, toda vez que estas instituciones durante mucho tiempo experimentaron un crecimiento muy limitado que, desde luego, se encontraba lejano al de incremento de la población.³ Aparentemente, esta tendencia está revirtiéndose, pero, como ya se comentó, sin que existan una clara racionalidad que establezca hasta dónde debe crecer la institución, sin que ese crecimiento juegue en perjuicio del buen funcionamiento de la misma, mejorándose, en cambio, el desempeño de la capacidad ya instalada.

Muchos Poderes Judiciales en el país han incrementado su capacidad instalada y se preparan para enfrentarse al incremento en la demanda de la administración de justicia. La figura IV.24. proporciona una idea del tamaño actual de los Poderes Judiciales del país, basada en el número de empleados que tiene cada uno. La información contenida en esta figura fue proporcionada por los presidentes de los Tribunales.

³ Sobre el crecimiento del Poder Judicial federal, *vid.* Fix Fierro, Héctor, "Poder Judicial", en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 182 y ss.

FIGURA V.24. PERSONAL QUE LABORA EN LOS PODERES JUDICIALES



Esta sección se ocupará del análisis de los cambios que los Poderes Judiciales han sufrido en el área de su personal. Para tal efecto, en primer lugar se prestará atención al desarrollo de la llamada carrera judicial o profesionalización del trabajo de los funcionarios judiciales. Posteriormente, se hablará del personal administrativo y los esfuerzos para su profesionalización y su estabilidad en el empleo. Finalmente, abordaremos un aspecto que se encuentra estrechamente relacionado con el ingreso y el desarrollo del personal en el Poder Judicial, así como la forma en que desempeñan sus labores cotidianas.

1. La carrera judicial

La expresión “carrera judicial” es cada vez más común en el lenguaje cotidiano de los funcionarios judiciales y en el texto de las leyes. Ésta se refiere al establecimiento de todo un conjunto de mecanismos y criterios que profesionalicen el trabajo jurisdiccional, que abarque múltiples aspectos, que van desde mecanismos de selección, nombramiento, pasando por la capacitación y llegando a los factores que aseguran que los individuos que se dedican a estas delicadas tareas gozarán de estabilidad en el desempeño de sus tareas, que incluye sueldos y prestaciones laborales decorosas, su inamovilidad y condiciones de retiro dignas.

La carrera judicial en México, desde la mitad de la década de los noventa, se convirtió en un eje de los procesos de reforma judicial. En todo el país, en mayor o menor medida puede constatar-se el establecimiento de las bases para el desarrollo de esta carrera judicial. La legislación que organiza y regula el funcionamiento de los Poderes Judiciales contiene diversos ejemplos de este movimiento. En ese sentido, se han regulado los procesos de selección del personal, así como sus mecanismos de capacitación del mismo. De igual forma, se incorporaron figuras que fortalecen la estabilidad de los funcionarios en su trabajo desde diversas perspectivas. Asimismo, se han creado mecanismos que tienen por objeto la promoción y vigilancia de la carrera judicial.

Antes de hablar de la forma en la que se ha tratado de incorporar la carrera judicial en los ordenamientos que rigen las instituciones judiciales, conviene precisar en términos generales lo que se entiende por carrera judicial y algunos de los objetivos de la misma. La carrera judicial puede entenderse como un conjunto de normas que rigen, dentro de una organización de tipo burocrático, las actividades y permanencia de los funcionarios jurisdiccionales desde su ingreso al Poder Judicial, y que fijan las bases para su desarrollo profesional en la institución, de tal forma que con el paso del

tiempo pueden llegar a ocupar cargos de mayor jerarquía, basados en la antigüedad y en los méritos obtenidos con motivo de su desempeño y conocimientos de la función judicial.⁴

La carrera judicial tiene por objeto dar certeza a los individuos que ingresan al Poder Judicial para desempeñar funciones jurisdiccionales,⁵ sobre su permanencia y desarrollo en la institución, lo que les permite cumplir con su labor con autonomía, pero sujetándolos a un régimen de responsabilidad por el ejercicio indebido del cargo o por su falta de compromiso con la función. De esta manera, la carrera judicial fortalece la independencia del Poder Judicial y la autonomía del juzgador, toda vez que garantiza estabilidad entre los funcionarios y los incentiva a su superación. El desarrollo que permite la debida ejecución de la carrera judicial se refleja en una mejor preparación de los juzgadores y un mejor conocimiento de la función que realizan, con lo cual se beneficia el desempeño de la función judicial en aspectos como la velocidad, la cantidad, la calidad y el costo de las operaciones que llevan a cabo para cumplir con sus funciones. La carrera judicial no sólo debe garantizar el desarrollo profesional integral de los funcionarios que ingresen a la institución, sino que debe proporcionar suficientes incentivos para mantenerlos dentro de la misma y con disposición para su superación.

En muchas entidades, la llegada de los cambios legislativos que han planteado el establecimiento formal de la carrera judicial no ha tenido un reflejo inmediato en la realidad. Algunas cuestiones han quedado en proceso de ejecución y otras simplemente no han sido iniciadas. No obstante, en términos generales, es posible ver avances en la mayoría de las entidades, que van más allá de meros cambios legislativos. Quizá el más representativo consiste en que las percepciones económicas de los juzgadores han sido aumentadas en muchas entidades. Asimismo, el establecimiento de mecanismos transparentes que regulan los ascensos del personal ha experimentado avances importantes mediante los concursos de oposición. Los Institutos de Capacitación, que en la legislación han proliferado, también empiezan a tener más actividades.

Este apartado examina la forma en que la carrera judicial ha tratado de adoptarse en los Poderes Judiciales del país, basado en la percepción de los funcionarios judiciales entrevistados.

a. *Nombramientos*

Una primera observación importante relativa a los nombramientos tiene que ver con que éstos se dan con presidentes y con magistrados, ya que los jueces, casi en todo el país, no son “nombrados”, sino que llegan a sus puestos por mecanismos de “selección” de todo tipo, algunos bien establecidos y otros todavía muy deficientes (que se asemejan a nombramientos). El aspecto de nombramientos, por su propia naturaleza, no involucra el establecimiento de elementos de una carrera judicial, aun cuando puede contener avances significativos.

En primer término, la designación del presidente del Tribunal en muchos Poderes Judiciales involucra un proceso político fuera del Poder Judicial, aun en algunos casos en que se le trata de disfrazar como una elección hecha entre pares en el Pleno del Tribunal. De cualquier modo, este tipo de designaciones tienen especial interés para el desarrollo de la carrera judicial y, en general, del desempeño del Poder Judicial, debido al liderazgo que los presidentes asumen en la institución.

Otra exclusión importante tiene que ver con los juzgadores de mayor nivel, es decir, los jueces de apelación o magistrados. Muchos de los nombramientos de los magistrados que integran los

⁴ Vid. Fix Fierro, Héctor, “Los Consejos de la Judicatura. Entre profesión y organización”, *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 71-89, y Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la reforma de la justicia, núm. 4, 1996.

⁵ Se entiende que desempeñan funciones jurisdiccionales todos aquellos empleados del Poder Judicial que para el ejercicio de su cargo requieren el título de licenciado en derecho.

Tribunales Superiores de los Poderes Judiciales no suelen ser considerados como parte de la carrera judicial, toda vez que, por lo general, los mecanismos que regulan este tipo de designaciones son políticos y no se encuentran sujetos a reglas que permitan conocer con cierta anticipación el resultado del proceso. Los casos más representativos de lo anterior se presentan en aquellas entidades donde corresponde a los gobernadores hacer la designación, y al Congreso del estado, ratificar a los designados. Aun cuando en algunos de estos casos la Constitución u otros ordenamientos suelen contener disposiciones en las que se expresa que debe preferirse a quienes hayan servido en el Poder Judicial, se trata de una medida que únicamente busca orientar el proceso, pero no dirigirlo.

Sin embargo, en algunas entidades se han diseñado mecanismos que permiten que los funcionarios del Poder Judicial puedan aspirar al cargo de magistrado mediante un proceso en el que la postulación se basa en criterios que tienen que ver con el desempeño y la antigüedad de los aspirantes y no con criterios de decisión en manos del gobernador del estado. Tal es el caso de los sistemas establecidos en los estados de Baja California, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos y Sinaloa, en los que los órganos de gobierno del Poder Judicial participan en el proceso de designación de magistrados. De alguna manera, la intervención del Poder Judicial permite que funcionarios del Poder Judicial que tengan la antigüedad y los meritos suficientes puedan ser considerados para ocupar el cargo de magistrados.

1) *Presidente*

La Ley Orgánica de cada Poder Judicial establece el procedimiento para designar al presidente del Tribunal y el término de su cargo, así como las posibilidades de reelección. El proceso por lo general se desarrolla durante una sesión del Pleno en la que todos los magistrados eligen al presidente. Una de las transformaciones más importantes ocurridas en algunos Poderes Judiciales se presenta en esta materia. Tradicionalmente, el nombramiento del presidente lo realizaba (informalmente) el gobernador de la entidad. En algunos estados, esta costumbre ha desaparecido, cediendo su lugar a un proceso en el que los magistrados deciden libremente quién debe presidirlos, tal y como se ha comentado antes (sección III.D.1.a.).

Los efectos de esta transformación permiten que los Poderes Judiciales puedan tener continuidad en el diseño y ejecución de la política judicial, toda vez que la selección del presidente es un proceso que involucra a todos los magistrados del Tribunal y permite que con motivo de la misma se discutan las prioridades del Poder Judicial. De esta manera, quien resulta electo presidente del Tribunal aparece como un individuo comprometido con el debate que se dio en el Poder Judicial con motivo de su designación y no como un individuo que proviene del exterior, con relaciones políticas fuera de la institución y con un programa de actividades propio.

Quizá el tema más relevante en materia de la designación de presidentes en aquellos Poderes Judiciales en los que el proceso se decide dentro de la institución consiste en la capacidad de los magistrados y demás funcionarios judiciales para centrar la discusión que se plantee con motivo de la elección en la política judicial que debe ejecutarse en el estado y no en otros temas de menor relevancia para la administración de justicia.

Una mejor definición de la política judicial y la continuidad en su ejecución son elementos que sin duda contribuirán decididamente al fortalecimiento de la política judicial.

2) *Magistrados*

Como ya se ha visto en la sección III.D., el esquema original para el nombramiento de magistrados de Tribunales Superiores de Justicia era mediante la designación del gobernador del estado y

su ratificación en el Congreso. Este proceso se ha modificado en la mayor parte de las entidades para incorporar a nuevos participantes o bien para hacer de los procesos mecanismos menos políticos y que tomen más en cuenta criterios de méritos o experiencia. Existen casos en los que el gobernador ha dejado de intervenir; en otros, se limita a proponer una terna y el Congreso escoge al individuo que será nombrado.

Este apartado analiza la forma en que dichas reformas han sido ejecutadas en los Poderes Judiciales. En ese sentido, se intenta hacer una medición sobre la manera en que la nueva legislación ha repercutido en los procesos de designación de los magistrados. Para tal efecto, se preguntó directamente a los presidentes y a los magistrados sobre la forma en que estos últimos son designados. Las figuras V.25., V.25.a. y V.25.b. presentan los resultados, que indican si las respuestas de los entrevistados confirman el proceso contemplado por la ley o exponen un mecanismo diferente.

FIGURA V.25. OPINIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS

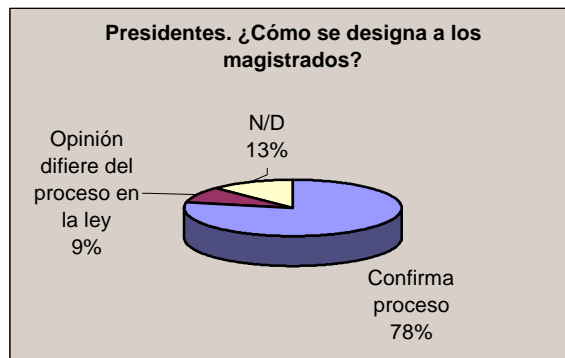
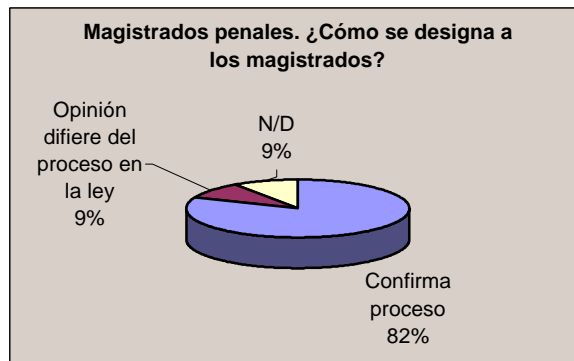


FIGURA V.25.a. OPINIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS



FIGURA V.25.b. OPINIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS



Como puede observarse, la mayor parte de los entrevistados confirmó la aplicación del procedimiento contemplado en los ordenamientos que rigen el Poder Judicial. En el caso de las respuestas que indican que el proceso de designación de los magistrados no se ajusta al mecanismo contemplado por la ley, destacan dos tipos de respuesta. En algunos casos, se trata de procedimientos informales que pueden beneficiar el proceso, toda vez que se introducen consultas con el Poder Judicial o se permite que éste proponga una lista de individuos susceptibles de ser designados candidatos. Sin embargo, en otros casos, se percibe todavía cierto autoritarismo o, cuando menos, una alta politización en el proceso. En un caso, se indica que es el presidente quien sugiere directamente a quienes deben ser designados, y omite la consulta con el órgano de gobierno del Poder Judicial que corresponda. En otro caso se informó de que, a pesar de que el Poder Judicial cumple con su papel de proponer candidatos, la Legislatura y el Poder Ejecutivo intervienen en la integración del listado. Un magistrado contestó que desconocía el proceso empleado para la designación de los magistrados. Esta respuesta proporciona la imagen de un funcionario judicial que se limita a realizar su función y que parece tener poco interés por la institución a la que pertenece.

Muchos acompañaron sus respuestas con indicaciones precisas sobre los problemas que se presentan con motivo de las designaciones. De esta manera, un presidente hizo referencia a la *partidización* del proceso de designación de magistrados en el Congreso. En otro caso, la preocupación del funcionario judicial giraba en torno a la llegada de magistrados sin experiencia en la función judicial, y consideraba necesario realizar concursos cerrados de oposición para acceder al cargo.

Entre los comentarios generales que se escucharon a propósito de la designación de los magistrados destacan aquéllos en los que se pone de relieve que los Poderes Ejecutivos y Legislativos escuchan cada vez con más frecuencia al Judicial en el momento en el que se define quién será designado magistrado. Una entrevista trazó un panorama que puede ilustrar la situación en algunas entidades. Al contestar cómo se designa a los magistrados en su entidad, el magistrado mencionó que en las últimas designaciones, salvo en el caso del presidente del Tribunal, el gobernador había consultado al Poder Judicial y seguido su consejo. Este comentario muestra claramente cómo este funcionario judicial considera que el presidente del Tribunal es designado directamente por el gobernador, a pesar de que la legislación indica que el presidente será designado por sus pares en una sesión del Pleno del Tribunal.

Para concluir este apartado, conviene tener en cuenta que, de acuerdo con lo observado en la sección III.D.1.a.2), todavía existen muchas entidades en las que el Poder Judicial tiene un papel muy limitado o nulo en el proceso de designación de los magistrados. De esta manera, las diferencias que pueden presentarse entre la ley y la realidad, a la luz de los funcionarios judiciales, son

muy reducidas. En ese sentido, muchas entidades deben evaluar con mayor detenimiento los procesos de designación existentes en sus legislaciones.

b. Selección

Los procesos de selección del personal jurisdiccional son un aspecto fundamental para la carrera judicial. Para que los procesos de selección tengan un buen resultado, es necesario que existan reglas explícitas y claras sobre su funcionamiento y que su aplicación sea escrupulosa. De lo contrario, la selección del personal jurisdiccional de los Poderes Judiciales estará orientada por criterios subjetivos que por lo general tendrán repercusiones sobre la autonomía y el desempeño de los juzgadores.

Como ya se ha dicho, en un esquema tradicional de carrera judicial, los criterios para definir el acceso a la función o, en su caso, el ascenso del personal, se rigen por la antigüedad y los méritos de los candidatos. En algunos casos estos dos criterios son complementados por otros, en función de los objetivos que se tengan al diseñar la carrera judicial. De esta manera, si se desea que el Poder Judicial se mantenga abierto a individuos provenientes del exterior, puede proponerse un esquema de concurso en el que pueda participar tanto el personal del Poder Judicial como abogados externos. En otro caso, puede pensarse en mantener un esquema rígido de desarrollo dentro del Poder Judicial, por lo que se plantea un mecanismo de ascenso basado en un escalafón en el que los ascensos sólo puedan darse entre miembros provenientes de un nivel inmediato inferior. Este tipo de mecanismo suele ser empleado cuando se desea que los funcionarios judiciales ingresen a la institución al concluir sus estudios profesionales y permanezcan en él durante toda su vida profesional. Es un sistema que plantea cierta “pureza” en los integrantes de la institución, con las ventajas que este tipo de profesionalismo puede acarrear. Hay que señalar que los críticos de este sistema marcan la transformación de los Poderes Judiciales en instituciones cerradas, que generan políticas que no siempre están en consonancia con las necesidades sociales. Pareciera ser que lo demostrado en México y otros países como mejor sistema es aquél que combina cierto número de plazas provenientes del exterior con cierto número de plazas provenientes de un desarrollo interno de la institución.

En todo caso, una de las principales herramientas de los procesos de selección es el concurso de oposición. Pero, incluso en el caso de los concursos, existen diversas alternativas. En algunos casos, los concursos son abiertos a todos los abogados de la entidad; en otros, son exclusivamente para los miembros del Poder Judicial. Por lo que respecta a la mecánica de los concursos, éstos típicamente suelen tener tres fases.⁶ La primera consiste en una evaluación escrita sobre los conocimientos generales de los aspirantes. Esta fase permite hacer una primera selección de los aspirantes. La segunda fase suele dividirse en dos etapas. La primera consiste en el planteamiento de un caso práctico que los aspirantes deben resolver. La segunda es un examen oral ante un jurado integrado por entre tres y cinco funcionarios judiciales. Finalmente, la tercera etapa consiste en una evaluación del expediente de los aspirantes, considerando sus características personales, su desempeño en el Poder Judicial y los resultados de sus exámenes. Estas tres fases suelen ser complementadas con entrevistas y exámenes psicológicos, entre otros medios de diagnóstico. De esta manera, se obtienen alternativas entre aquellos individuos que lograron obtener calificaciones altas en la parte de conocimientos y aplicación, pero también con rasgos de personalidad aptos para el puesto.

En los apartados que siguen, se presenta un análisis sobre la forma en que los funcionarios judiciales consideran que operan los procesos de selección del personal jurisdiccional en sus Poderes Judiciales.

⁶ Nos referimos principalmente a los concursos de oposición para aspirantes a jueces.

1) *Jueces*

A pesar de que se ha presentado un importante impulso en el diseño de procesos de selección que permitan fortalecer la carrera judicial en los Poderes Judiciales del país, todavía existen instituciones que no cuentan con mecanismos claros que rijan los procesos de selección del personal jurisdiccional en general y, particularmente, de los jueces. La figura V.26. presenta un listado de los Poderes Judiciales que contemplan en su legislación un mecanismo de selección de jueces basado en el concurso o en el escalafón.

FIGURA V.26. EXISTENCIA DEL CONCURSO DE OPOSICIÓN PARA JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA

Aguascalientes	Sí
Baja California	Sí
Baja California Sur	No
Campeche	No
Chiapas	Sí*
Chihuahua	Sí
Coahuila	Escalafón
Colima	No
Distrito Federal	Sí
Durango	Sí
Guanajuato	Escalafón
Guerrero	Sí
Hidalgo	Sí
Jalisco	Sí
México	Sí
Michoacán	Sí*
Morelos	Sí
Nayarit	Sí
Nuevo León	Sí
Oaxaca	Sí
Puebla	No
Querétaro	Sí
Quintana Roo	Sí
San Luis Potosí	Sí
Sinaloa	Examen de admisión
Sonora	Sí
Tabasco	Sí
Tamaulipas	Sí
Tlaxcala	Sí**
Veracruz	Sí
Yucatán	No
Zacatecas	Sí

* El órgano de gobierno (Pleno o Consejo) puede optar entre hacer el nombramiento directo o convocar al concurso de oposición.

** El Poder Ejecutivo del estado pro tós pone una terna y el Pleno del Tribunal elige a uno de los integrantes de la terna mediante examen.

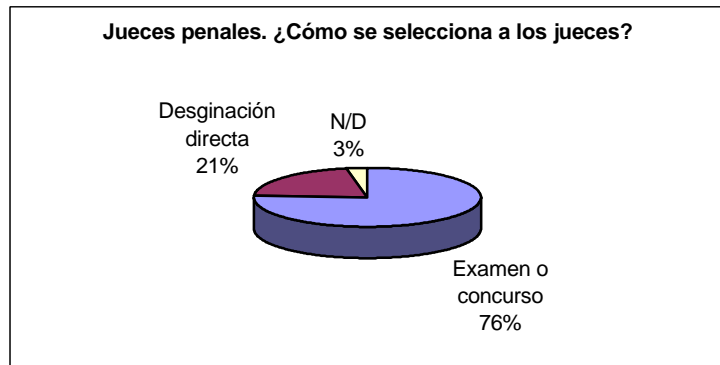
Como puede observarse, la mayor parte de los Poderes Judiciales cuentan con algún tipo de mecanismo que contribuye a dar certeza y transparencia a los procesos de selección de jueces de primera instancia.

Con el objeto de conocer la forma en que operan los procesos de selección de jueces en los Tribunales, se preguntó a los propios juzgadores sobre la forma en que eran designados. Los resultados aparecen en las figuras V.27. y V.27.a.

FIGURA V.27. OPINIÓN DE JUECES CIVILES SOBRE SELECCIÓN DE JUECES



FIGURA V.27.a. OPINIÓN DE JUECES PENALES SOBRE SELECCIÓN DE JUECES



Los resultados confirman la tendencia que puede apreciarse desde el análisis legislativo. En ese sentido, más del 75% de los entrevistados de una y otra materia sostuvieron que las designaciones se hacen a través de mecanismos que permiten mediar con criterios objetivos la capacidad de los aspirantes. Cabe aclarar que muchos juzgadores comentaron que los procesos de selección a través de examen son novedosos en sus Poderes Judiciales, y varios refirieron que anteriormente existían muchos favoritismos en las designaciones.

Entre los juzgadores que respondieron que la designación de los jueces se hace de forma directa, conviene tener en cuenta que algunos simplemente están confirmando que el procedimiento contemplado en la ley se aplica. Sin embargo, en otros casos se trata de juzgadores que pertenecen a instituciones donde aparentemente existen procesos de selección basados en la aplicación de exámenes. En algunos casos, los juzgadores afirmaron que dichos mecanismos son manipulados por los integrantes de los órganos encargados de aplicar las evaluaciones. Otros se quejaron de la falta de transparencia en los procesos. Finalmente, otros afirmaron que los nombramientos se hacen por un

órgano de gobierno del Poder Judicial sin mayores trámites. Un juez, sin mayores pruebas en su temeraria afirmación, aseveró que los nombramientos se hacen por *dedazo*.

Los anteriores ejemplos permiten observar cómo los cambios no sólo requieren ajustes en la legislación, sino que es indispensable que exista voluntad entre los encargados de su ejecución.

2) Secretarios

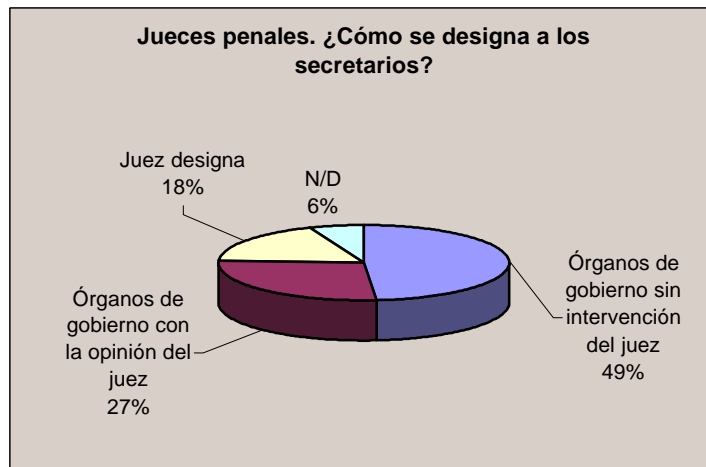
La designación de los secretarios de acuerdos y proyectistas de los juzgados es un asunto que presenta diversos problemas. Es muy importante para los jueces contar con personal en el que puedan confiar la operación de distintas actividades de la función jurisdiccional. Sin embargo, también resulta relevante para la institución que existan mecanismos que permitan asegurar que quienes ingresan al Poder Judicial se encuentran debidamente capacitados y no tienen ningún compromiso de tipo personal que pueda interferir con el debido ejercicio de su función. El diseño de los mecanismos de selección de los secretarios debe tratar de conciliar ambas posiciones, de tal forma que la institución salga beneficiada.

Para tener una visión sobre la forma en que se realizan los nombramientos de los secretarios, se preguntó a los jueces qué procedimiento seguían en estos casos. Las respuestas aparecen en las figuras V.28. y V.28.a.

FIGURA V.28. PERCEPCIÓN DE JUECES CIVILES SOBRE MECANISMOS DE DESIGNACIÓN DE SECRETARIOS



FIGURA V.28.a. PERCEPCIÓN DE JUECES PENALES SOBRE MECANISMOS DE DESIGNACIÓN DE SECRETARIOS



Los resultados contenidos en las figuras que anteceden indican que existen tres sistemas para la designación de secretarios. Por una parte, se encuentra aquél que deja al criterio del juez la decisión. En estos casos, los entrevistados respondieron que suelen aplicar algún tipo de examen a los aspirantes y, a partir de ese resultado, decidir su contratación. En otros casos, los juzgadores hicieron referencia a la incorporación de los meritorios en el cargo de secretario. En un caso incluso se mencionó que el sindicato de trabajadores del Poder Judicial interviene en el proceso junto con el juez. Un juez contestó que primero selecciona a sus secretarios por amistad y, posteriormente, por capacidad. El caso que quizá resulta más sorprendente es el de un juez que contestó que no sabía cómo eran designados sus secretarios. La respuesta muestra un funcionario con conocimientos muy limitados no sólo de la institución a la que pertenece, sino también de su propia unidad jurisdiccional.

Por otro lado, el caso de los Poderes Judiciales en los que se nombra a los secretarios sin intervención de los jueces, fue considerado por muchos como poco adecuado. Si bien este sistema suele operar mediante la convocatoria a un concurso o un examen de conocimientos generales, los jueces consideran que es necesario tener contacto con quienes van a laborar en su juzgado para tratar de tener una buena relación con ellos.

Por último, el método que parece funcionar mejor es aquél donde participan tanto los jueces como los órganos de gobierno.

c. Estabilidad

La estabilidad de los funcionarios judiciales en la institución en la que laboran es un aspecto fundamental dentro de la carrera judicial. La estabilidad dentro de la carrera judicial se satisface cuando los funcionarios judiciales tienen certeza sobre su permanencia en la institución y al mismo tiempo tienen interés por continuar vinculados a la misma.

Para conseguir estos objetivos, las instituciones judiciales pueden recurrir a una amplia variedad de mecanismos, entre los que destacan aquéllos que se relacionan con la inamovilidad de los funcionarios, el salario, la adscripción, el retiro y la capacitación. Cada uno de estos aspectos será tratado en este apartado.

1) *Inamovilidad*

La inamovilidad es el mecanismo diseñado para garantizar que los juzgadores puedan realizar sus funciones con absoluta autonomía. De esta manera, el principio de la inamovilidad se materializa a través de disposiciones que establecen que la única forma de privar a los juzgadores de sus cargos es mediante un proceso en el que se establezca que existe responsabilidad civil, penal o disciplinaria en su contra, de tal forma que la decisión sobre su permanencia en el cargo no sea una cuestión susceptible de ser resuelta de forma discrecional o sin fundamentos de peso. Es decir, la inamovilidad permite que los juzgadores puedan ser retirados del cargo únicamente mediante la tramitación de un proceso extraordinario. Este tipo de prevenciones garantiza que los juzgadores serán escuchados por los órganos encargados de conocer sus casos, pero, además, reconoce que los juzgadores, al igual que todos los servidores públicos, están obligados a rendir cuentas por el desempeño de su función.

La inamovilidad de los juzgadores es una cuestión que se trata principalmente en el caso de los magistrados; no obstante, en algunas entidades hay disposiciones que establecen un régimen análogo para los jueces de primera instancia. Por lo que respecta a los magistrados, la inamovilidad es un principio que se desprende de la fracción III del artículo 116 de la Constitución general de la república que dispone que “los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de Servidores Públicos de los Estados”. A partir de este principio, la regulación de esta materia en las Constituciones estatales presenta diversas variables. En algunos casos, se determina un lapso improrrogable de permanencia en el cargo; en otros, se plantea la posibilidad de un lapso con una prórroga, y en otros, después de la prórroga, se entiende que el magistrado permanecerá en el cargo hasta su retiro. En todos los anteriores supuestos, la inamovilidad opera cuando las disposiciones que regulan el Poder Judicial disponen que el único mecanismo para retirar a los magistrados del cargo es un proceso de carácter político que debe sustanciarse en las Legislaturas estatales. La intervención del Poder Legislativo en estos procesos se justifica por el hecho de que corresponde al propio Legislativo intervenir en la designación de los magistrados.

Adicionalmente, algunas legislaciones estatales contemplan la posibilidad de imponer algún tipo de sanción a los magistrados mediante un procedimiento que desahoga conforme a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos estatal.

En el caso de los jueces de primera instancia, algunas Leyes Orgánicas reconocen la inamovilidad de estos funcionarios. Al igual que lo que ocurre con los magistrados, los supuestos por los que puede obtenerse la inamovilidad son variados, aunque por lo general ésta se obtiene cuando se ratifica al juez a la conclusión de su primer periodo en el cargo. En el caso de los jueces, el efecto de la inamovilidad es que pueden permanecer en el cargo durante el tiempo que dure su nombramiento o hasta su retiro, si la legislación así lo prevé. Los juzgadores que adquieren la inamovilidad, en principio, sólo pueden ser destituidos mediante un procedimiento político semejante al que se contempla para el caso de los magistrados, en el que interviene el Poder Legislativo de la entidad, así como por el procedimiento de responsabilidad en los términos de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos de la entidad. Sin embargo, existen entidades donde se contempla la posibilidad de que los órganos de gobierno del propio Tribunal inicien procesos para conocer la actuación de los jueces. Estos casos podrían ser considerados como parte de los procedimientos ordinarios del Poder Judicial para supervisar la labor de los juzgadores y, en ese sentido, pueden afectar la condición de inamovilidad de los juzgadores que la han obtenido. Lo anterior puede ilustrarse con el caso en que la Ley Orgánica de un Poder Judicial establece que los jueces serán inamovibles. Sin embargo, a continuación dispone que podrán ser removidos cuando observen mala conducta, por juicio de respon-

sabilidad, por falta de algunas de las cualidades requeridas por la ley para ocupar el cargo o por *ineptitud comprobada para el desempeño del cargo*. Esta situación refleja una concepción más flexible de la inamovilidad y puede llegar a argumentarse que establece un contrasentido que la convierte en inoperante.

Por otra parte, existen diversas entidades en las que no se plantea la posibilidad de otorgar la inamovilidad a los funcionarios judiciales; particularmente, para los jueces. En estos casos, la estabilidad de los funcionarios judiciales en la institución puede ser precaria.

Se encontró que en muchos estados la inamovilidad, a pesar de estar contemplada por la legislación, no tiene los efectos esperados. Esto ocurre especialmente durante el relevo sexenal del Poder Ejecutivo. Hay Poderes Judiciales donde el periodo de ratificaciones y nuevos nombramientos coincide con la llegada del nuevo gobernador del estado. Cuando esto ocurre en un Poder Judicial cuya independencia no es sólida, los funcionarios judiciales y en particular los magistrados suelen presentar su renuncia y esperar los nuevos nombramientos. En muchos casos, se producen cambios que afectan a una buena parte de la planta de juzgadores de la entidad. De esta manera se producen situaciones en las que magistrados que no son ratificados o nombrados para un nuevo periodo deben salir del Poder Judicial u ocupar otro cargo. Esta situación puede ilustrarse con el caso de un juez entrevistado que algún tiempo atrás había sido magistrado en ese mismo Poder Judicial.

En otra entidad, un juez comentó que, a pesar de que la legislación prevé la posibilidad de que los jueces obtengan la inamovilidad, es política de los órganos de gobierno del Tribunal no otorgarla. Otro juzgador relató la forma en que se evita emitir ratificaciones en la institución a la que pertenece, y mencionó que, cuando concluye el periodo de algún juzgador, se le solicita la renuncia y, si el órgano de gobierno se encuentra satisfecho con su actuación, expide inmediatamente un nuevo nombramiento. De esta manera, la unidad jurisdiccional nunca queda acéfala, toda vez que la renuncia y el nuevo nombramiento se tramitan al mismo tiempo.

Como puede observarse, en ocasiones, las previsiones legislativas no necesariamente garantizan que los juzgadores puedan tener la estabilidad necesaria para ejercer de forma autónoma la función jurisdiccional. En ocasiones, la falta de voluntad política dentro del Poder Judicial puede significar un obstáculo para la debida adopción de un régimen de inamovilidad entre los funcionarios judiciales. No obstante, también debe mencionarse que la inamovilidad no es un mecanismo que goce de una aceptación generalizada. En opinión de un funcionario judicial, la inamovilidad, particularmente cuando ésta se plantea por tiempo indefinido, genera entre los juzgadores una actitud conformista y les reduce el interés por superarse. Por ello, consideró conveniente que los juzgadores deban rendir cuentas de su actuación constantemente y, en su caso, ser removidos de la función.

Otra práctica muy común es que, al terminar su encargo, los magistrados no reciban ninguna ratificación formal, sino que simplemente siguen trabajando. De repente, al cambiar las condiciones o consideraciones políticas imperantes, situación que puede presentarse años después, los juzgadores son removidos de su encargo. Al argumentar que ellos, al haber continuado en su encargo, habían sido implícitamente ratificados, se presenta un conflicto, puesto que el acto formal nunca existió. Algunos de estos casos han llegado a la justicia federal, la que ha protegido a los magistrados removidos y los ha reinstalado en sus cargos. Al margen de la relevancia práctica para el tema de la inamovilidad judicial, nos encontramos con una intervención de la justicia federal, como garante de la justicia local, que replantea la compleja relación entre éstas, tal y como quedó de manifiesto en la sección correspondiente (sección III.F.).

Precisamente en relación con este tipo de controversias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido recientemente la siguiente tesis jurisprudencial:

PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Del análisis de este precepto y de las diferentes tesis que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pueden enunciar los siguientes criterios sobre la situación jurídica de los Poderes Judiciales Locales, y que constituyen el marco que la Constitución Federal establece a los Poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados miembros de la Federación, en cuanto a la participación que les corresponde en la integración de aquéllos: 1o. La Constitución Federal establece un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los Congresos como los Ejecutivos de los Estados, en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia, o Tribunales Superiores de Justicia. 2o. Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados y, lógicamente, de los Magistrados de esos tribunales. 3o. Una de las características que se debe respetar para lograr esa independencia es la inamovilidad de los Magistrados. 4o. La regla específica sobre esa inamovilidad supone el cumplimiento de dos requisitos establecidos directamente por la Constitución Federal y uno que debe precisarse en las Constituciones Locales, por remisión que a ellas hace aquélla: El primero, conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, consiste en que los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales (dice expresamente el texto constitucional: "Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales ..."); el segundo consiste en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados sean reelectos (sigue diciendo el texto constitucional: "... podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados."). El requisito que debe preverse en las Constituciones Locales es el relativo al tiempo específico que en ellas se establezca como periodo en el que deben desempeñar el cargo. 5o. La seguridad en el cargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en el que un Magistrado inicia el ejercicio de su encargo. Esta conclusión la ha derivado la Suprema Corte del segundo y cuarto párrafos de la propia fracción III del artículo 116 y de la exposición de motivos correspondiente, y que se refieren a la honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados como Magistrados, así como a la carrera judicial, relativa al ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Si se aceptara el criterio de que esa seguridad sólo la obtiene el Magistrado cuando adquiere la inamovilidad, se propiciaría el fenómeno contrario que vulneraría el texto constitucional, a saber, que nunca se reeligiera a nadie, con lo que ninguno sería nunca inamovible, pudiéndose dar lugar exactamente a lo contrario de lo que se pretende, a saber, que sea imposible alcanzar esa seguridad, poniéndose en peligro la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. El principio de supremacía constitucional exige rechazar categóricamente interpretaciones opuestas al texto y al claro sentido de la Carta Fundamental. Este principio de seguridad en el cargo no tiene como objetivo fundamental la protección del funcionario judicial, sino salvaguardar la garantía social de que se cuente con un cuerpo de Magistrados y Jueces que por reunir con excelencia los atributos que la Constitución exige, hagan efectiva, cotidianamente, la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal. No pasa inadvertido a esta Suprema Corte, que este criterio podría propiciar, en principio, que funcionarios sin la excelencia y sin la diligencia necesarias pudieran ser beneficiados con su aplicación, pero ello no sería consecuencia del criterio, sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño. En efecto, es lógico que la consecuencia del criterio que se sustenta en la Constitución, interpretada por esta Suprema Corte, exige un seguimiento constante de los funcionarios judiciales, a fin de que cuando cumplan con el término para el que fueron designados por primera vez, se pueda dictaminar, de manera fundada y motivada, si debe reelegírseles, de modo tal que si se tiene ese cuidado no se llegará a producir la reelección de una persona que no la merezca, y ello se podrá fundar y motivar suficientemente. 6o. Del criterio anterior se sigue que cuando esté por concluir el cargo de un Magistrado, debe evaluarse su actuación para determinar si acreditó, en su desempeño, cumplir adecuadamente con los atributos que la Constitución exige, lo que implica que si se considera que no debe ser reelecto, por no haber satisfecho esos requisitos, deberá emitirse una resolución fundada y motivada por la autoridad facultada para hacer el nombramiento, en que lo justifique. Lógicamente cuando se considera que se reúnen los requisitos, resulta innecesario que se formule el dictamen. Esto se puede realizar, en la práctica, de diversas maneras, a saber, reelegir expresamente al Magistrado o permitir que continúe desempeñando esa función sin designar a ninguna persona que lo sustituya.

Precedentes

Amparo en revisión 783/99. Daniel Dávila García. 24 de enero de 2000. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Jorge Carreón Hurtado. Amparo en revisión 234/99. Irene Ruedas Sotelo. 24 de enero de 2000. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número V/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil. Véase: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 120, tesis P. XXIX/98, de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. ANTES DE CONCLUIR EL PERIODO POR EL QUE FUERON NOMBRADOS DEBE EMITIRSE UN DICTAMEN DE EVALUACIÓN POR EL ÓRGANO U ÓRGANOS COMPETENTES EN EL QUE SE PRECISEN LAS CAUSAS POR LAS QUE SE CONSIDERA QUE DEBEN O NO SER REELECTOS." y página 121, tesis P. XXX/98, de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SI AL CONCLUIR EL PERIODO POR EL QUE FUERON NOMBRADOS NO SE DESIGNA EN SU LUGAR A OTRO Y TRANSCURRE EL PERIODO NECESARIO PARA ALCANZAR LA INAMOVILIDAD, SIN UN DICTAMEN VALORATIVO EN EL QUE SE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA DE SU NO REELECCIÓN, DEBE ENTENDERSE QUE ADEMÁS DE HABER SIDO REELECTOS TÁCITAMENTE, ALCANZARON ESA PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DE ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)".⁷

2) Salarios

Las percepciones de los funcionarios judiciales son un tema que se aborda continuamente en las propuestas para mejorar la administración de justicia. El motivo de este interés es que tradicionalmente la remuneración de los juzgadores ha sido muy baja. Precisamente a propósito de este problema, muchas de las transformaciones experimentadas por las instituciones judiciales en años recientes han estado orientadas a incrementar las percepciones de los juzgadores. En ese sentido, el aumento de los salarios de los juzgadores contribuye a hacer más atractiva la carrera judicial y permite que quienes ingresen puedan tener expectativas claras para desarrollar su vida profesional al servicio del Poder Judicial.

La discusión sobre la situación actual de las percepciones de los funcionarios judiciales sigue siendo un tema que suscita mucho interés, a pesar de los esfuerzos realizados en muchas entidades por incrementarlas. Este apartado analiza el estado actual de las percepciones de los funcionarios judiciales sobre la base de la opinión de los propios actores. El análisis se realiza a partir de la estimación de los entrevistados sobre las cantidades que reciben distintos servidores públicos del Poder Judicial.

Antes de entrar al análisis de la información, conviene tener en cuenta algunas consideraciones sobre la forma en que se integran las percepciones de los funcionarios judiciales. Por una parte, se cuenta el salario, el cual no es necesariamente el monto más importante de los ingresos. Adicionalmente, los juzgadores reciben bonos y estímulos periódicos. En muchos casos, este tipo de estímulos se consideran ordinarios, toda vez que los juzgadores los reciben con la misma frecuencia con la que cobran el salario. Además, este tipo de estímulos ordinarios puede llegar a ser superior al monto total del salario. De esta manera, el sobresueldo de los juzgadores puede llegar a ser más importante que su salario. Pero también existen los estímulos extraordinarios, que se entregan en ciertas épocas del año o que se otorgan como premio al desempeño. En este último caso, cabe hacer notar que hay Poderes Judiciales donde los procedimientos para determinar a quiénes corresponde recibir ingresos adicionales no son transparentes. De esta manera, los juzgadores no pueden más que imaginar de

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, t. XI, febrero de 2000, tesis: p. V/2000, p. 7, materia constitucional, tesis aislada.

qué manera se decide quiénes son los beneficiados. Sin duda, este tipo de prácticas tiene importantes efectos sobre la independencia de los juzgadores.

Dadas las características de los ingresos de los funcionarios judiciales, se optó por preguntar a los entrevistados sobre su opinión respecto del total de sus percepciones y no limitarlos a expresar su valoración del salario.

En primer término, se solicitó la opinión de los juzgadores sobre las percepciones de los magistrados. Los resultados aparecen en las figuras que se presentan a continuación:

FIGURA V.29. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE LOS INGRESOS DE MAGISTRADOS

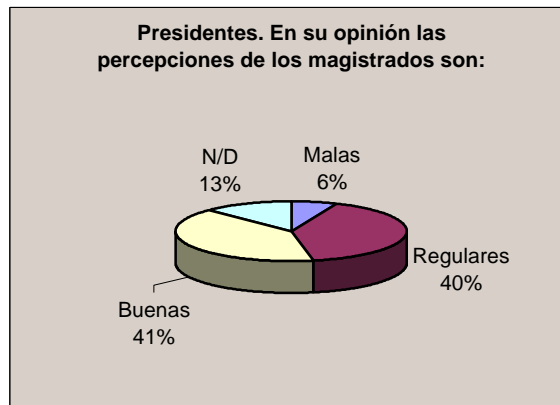


FIGURA V.29.a. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE MAGISTRADOS

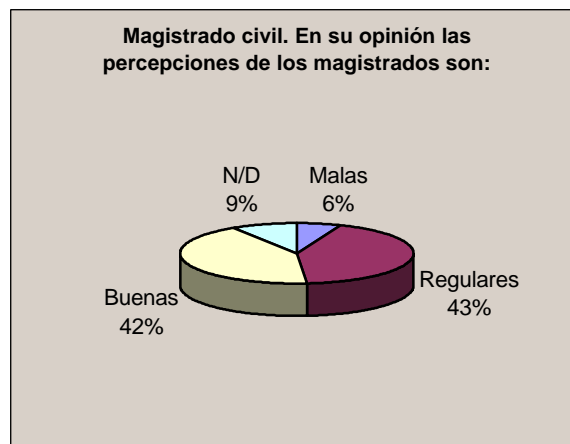


FIGURA V.29.b. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE MAGISTRADOS

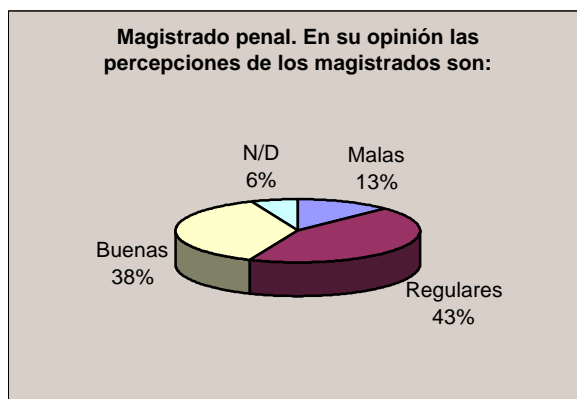


FIGURA V.29.c. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE MAGISTRADOS

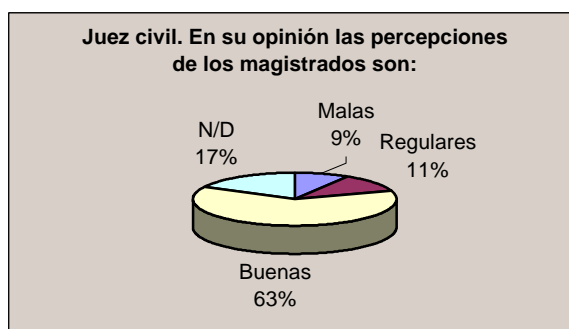
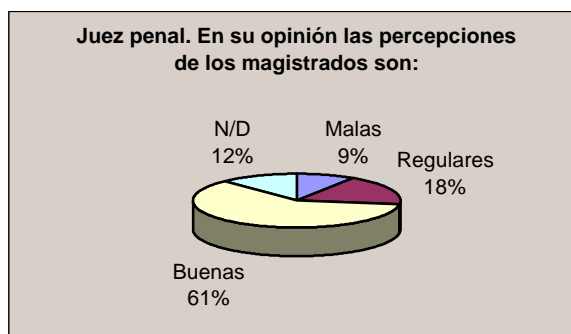


FIGURA V.29.d. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE MAGISTRADOS



Los resultados muestran que la percepción del presidente y de los magistrados civil y penal es muy semejante. El número de entrevistados que consideraron que el salario de los magistrados es malo es muy reducido. El cambio se presenta en las figuras que contienen la opinión de los jueces. Para la mayor parte de ellos, los magistrados se encuentran bien pagados. No obstante, cabe resaltar que el número de jueces que consideró que los magistrados ganan poco es muy semejante al de los

magistrados. Esta información nos llevó a buscar coincidencias entre los entrevistados de una misma entidad. El resultado fue que todos los juzgadores de una entidad, con excepción de su presidente coincidieron en que los salarios de los magistrados son malos. El presidente los estimó regulares. En otro caso, los magistrados y el presidente consideraron que los salarios eran bajos, mientras que los jueces opinaron de distinta manera. Finalmente, se presentó un caso en el que un magistrado dijo que las percepciones de los magistrados eran buenas; otro, que eran regulares, y el presidente sostuvo que eran malas.

Las figuras que siguen contienen información sobre la opinión que tienen los funcionarios judiciales de las percepciones de los jueces.

FIGURA V.30. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES

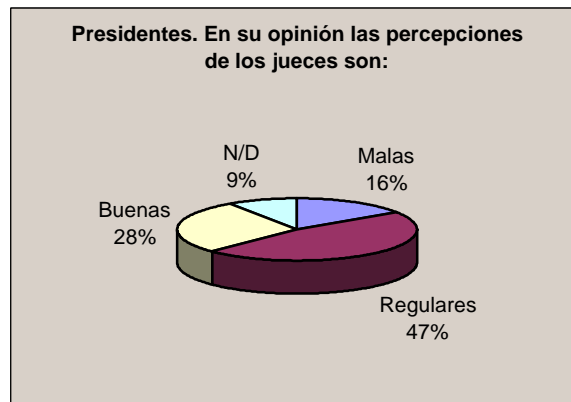


FIGURA V.30.a. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES

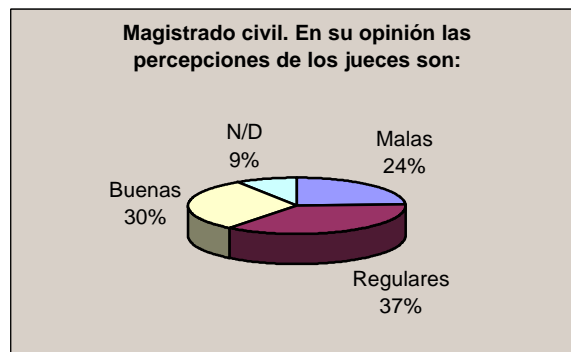


FIGURA V.30.b. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES

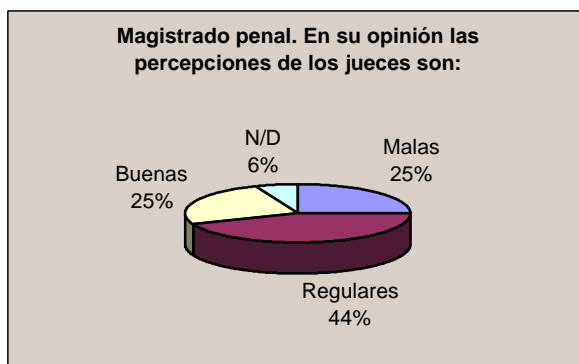


FIGURA V.30.c. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES

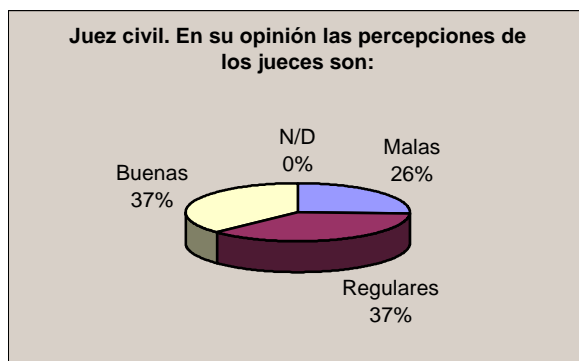
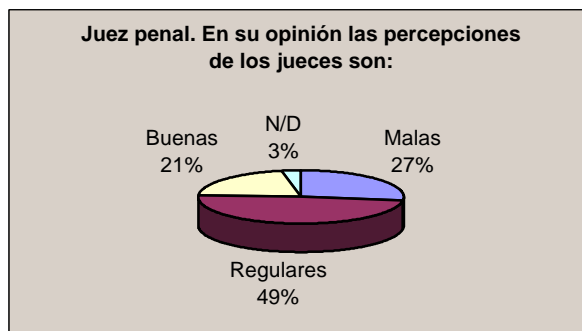


FIGURA V.30.d. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES



A diferencia del caso de los magistrados, en el de los jueces, los resultados son muy semejantes. El porcentaje de entrevistados que considera que las percepciones de los jueces son malas es cercano a la cuarta parte de los entrevistados de cada categoría, con excepción del presidente, donde es el 16%. En las entidades donde se presentan diferencias en las valoraciones entre los presidentes y los juzgadores entrevistados destaca un caso en el que los dos magistrados y los dos jueces difie-

ren de la opinión del presidente. Mientras que este último sostiene que las percepciones son regulares, aquéllos indican que son malas. Como se recordará, esto mismo sucedió con los magistrados. Los dos casos ocurren en la misma entidad.

Por lo que respecta al número de entidades en las que los juzgadores determinaron que las percepciones eran buenas, cabe destacar que en ninguna entidad existió consenso entre los entrevistados en ese sentido. Hubo tres casos en los que cuatro entrevistados coincidieron en que las percepciones eran buenas, y solamente uno las consideró regulares.

Las opiniones sobre las percepciones de los secretarios de salas se presentan a continuación:

FIGURA V.31. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE SALA

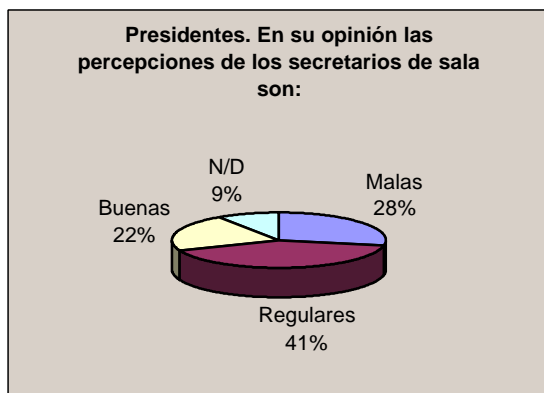


FIGURA V.31.a. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE SALA

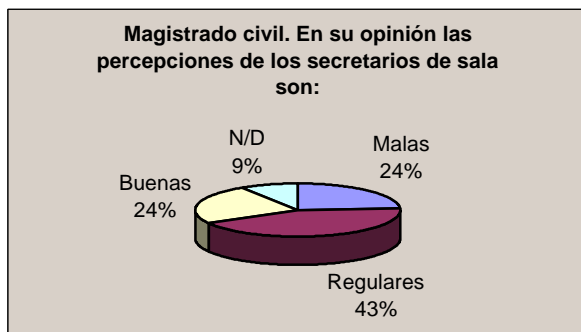


FIGURA V.31.b. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE SALA

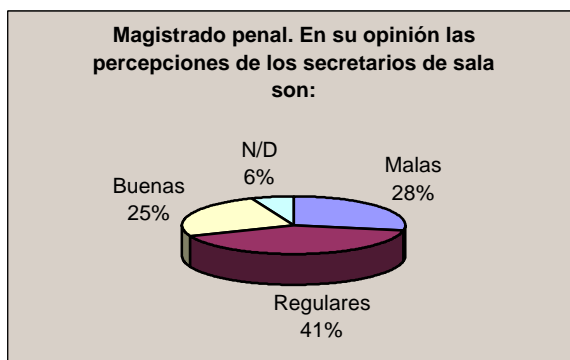


FIGURA V.31.c. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE SALA

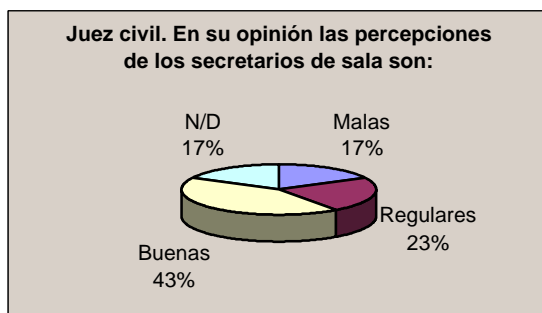
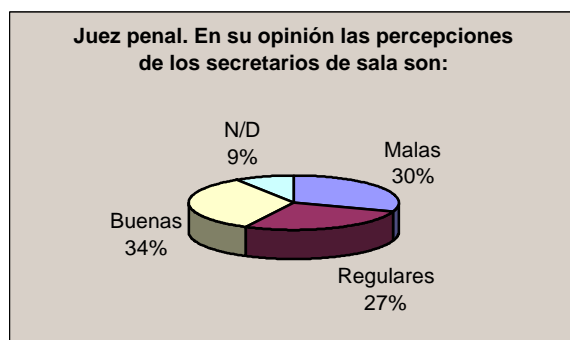


FIGURA V.31.d. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE SALA



En este apartado, se presentan diferencias entre la opinión de los jueces de primera instancia, respecto de la de los magistrados y presidentes. Por una parte, el porcentaje de opiniones de los juzgadores de primera instancia que considera que las percepciones de los secretarios de salas son buenas es superior al de los magistrados y presidentes. Sin embargo, en el caso de la opiniones en el sentido de considerar que las cantidades que reciben los secretarios de sala son malas, los jueces civiles difieren de los penales. En este caso, de los jueces civiles, sólo el 17% de los entrevistados

consideran que los secretarios ganan mal, mientras que el 30% de los jueces penales entrevistados opina en ese sentido.

El caso de los secretarios de sala requiere mucha atención, toda vez que este cargo suele ser considerado como una especie de trampolín para el ascenso a juez por parte de los servidores del Poder Judicial.

Las opiniones sobre los ingresos de los secretarios de juzgados se presentan en las figuras que siguen:

FIGURA V.32. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE JUZGADO

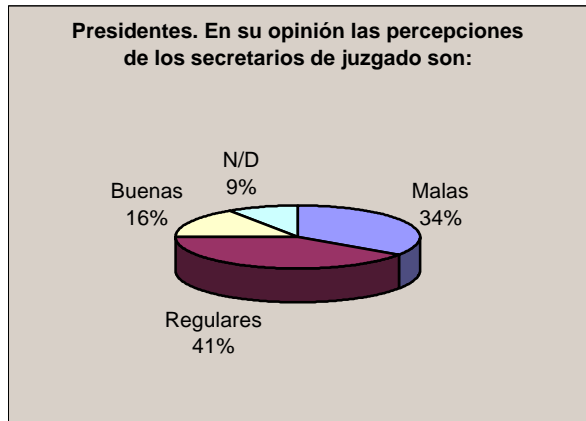


FIGURA V.32.a. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE JUZGADO

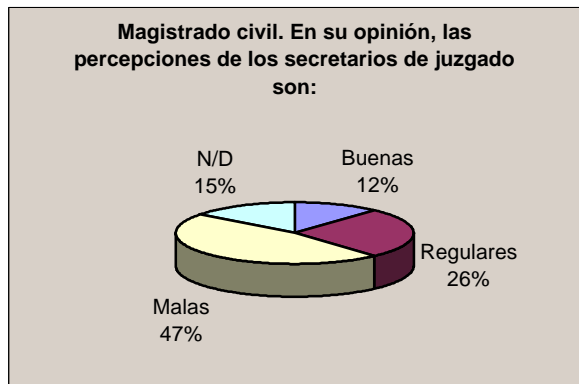


FIGURA V.32.b. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE JUZGADO

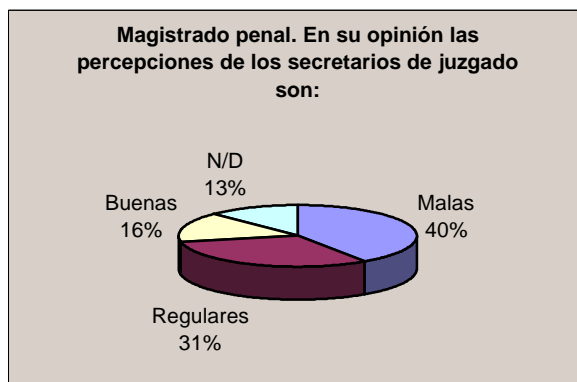


FIGURA V.32.c. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE JUZGADO

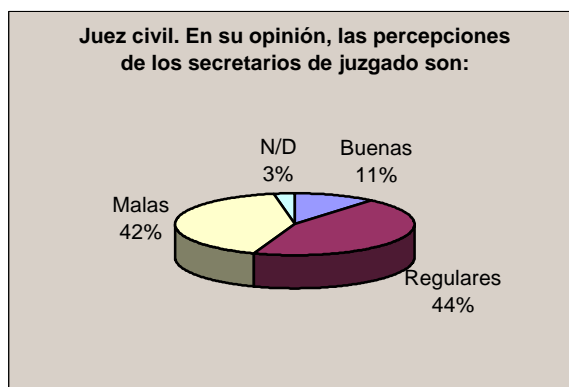
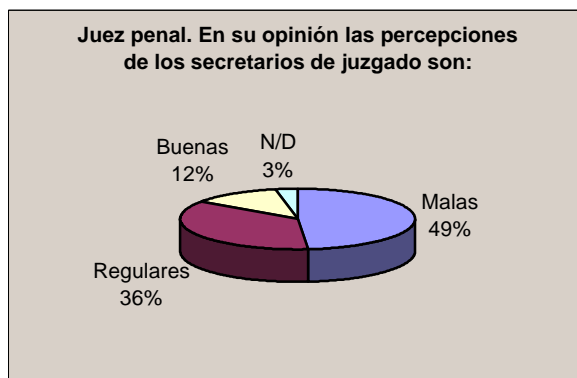


FIGURA V.32.d. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE SECRETARIOS DE JUZGADO



Las respuestas de los entrevistados indican que la opinión que se tiene sobre los ingresos de los secretarios de juzgado es que son, por lo general, regulares o malos. El dato es particularmente importante, si se toma en consideración que las secretarías de los juzgados son con frecuencia el punto

de partida de la carrera judicial. En ese sentido, debe considerarse que el salario representa un importante incentivo para la permanencia de los funcionarios en la institución, y evita la movilidad del personal. Los resultados muestran que en opinión de los entrevistados, los salarios de los secretarios por lo general no constituyen una remuneración adecuada.

Finalmente, se presenta la opinión de los entrevistados en relación a los ingresos de los jueces de paz.

FIGURA V.33. PERCEPCIÓN DE LOS PRESIDENTES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES MENORES

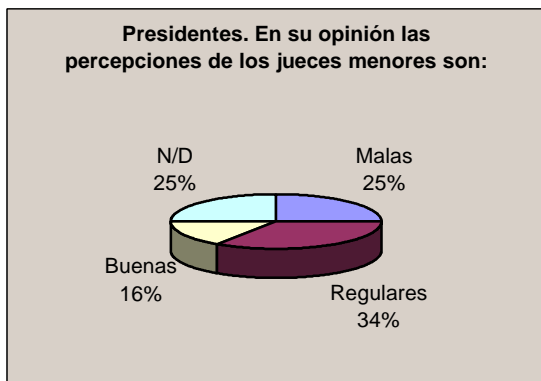


FIGURA V.33.a. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES MENORES

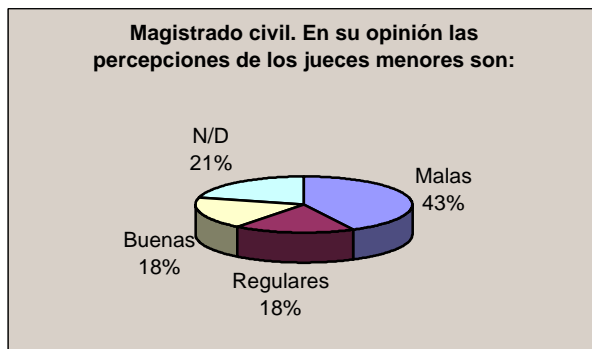


FIGURA V.33.b. PERCEPCIÓN DE LOS MAGISTRADOS PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES MENORES

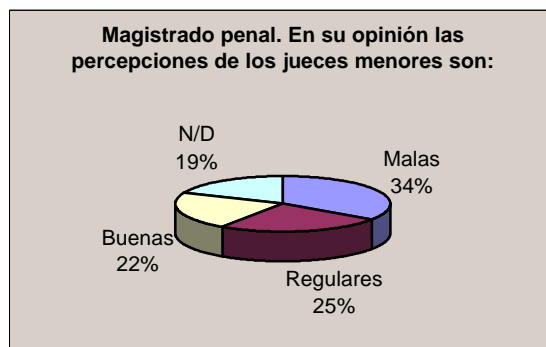


FIGURA V.33.c. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES CIVILES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES MENORES

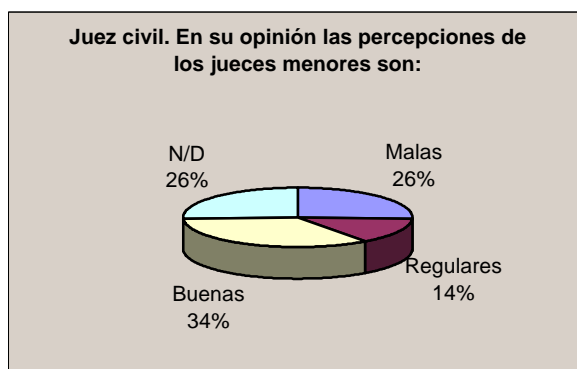
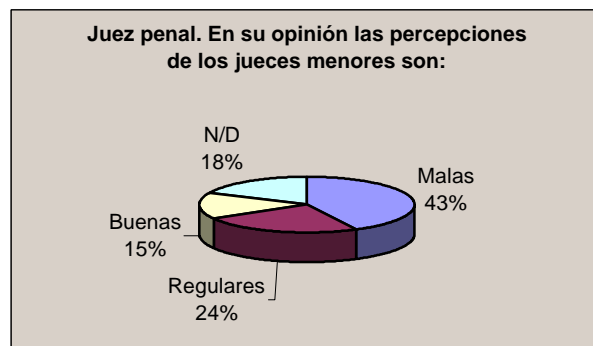


FIGURA V.33.d. PERCEPCIÓN DE LOS JUECES PENALES SOBRE LOS INGRESOS DE JUECES MENORES



Los resultados de la valoración sobre las percepciones de los jueces menores o de paz son muy variados. No obstante, pueden apreciarse diferencias que pueden resultar interesantes. En ese sentido destacan los jueces civiles, toda vez que el 34% consideró que los jueces menores ganan bien. Este porcentaje es el más alto de todos los grupos entrevistados. En contraste con ellos, los jueces

penales se inclinaron por considerar que los ingresos de los jueces menores son regulares y malos. Los magistrados civiles y penales siguen un patrón muy semejante al de estos últimos.

Cabe aclarar que el caso de los jueces menores presenta una problemática especial. En ocasiones, este tipo de funcionarios suele tener una actividad jurisdiccional muy limitada, por diversas razones.⁸ Esta circunstancia hace que otros funcionarios del Poder Judicial consideren que trabajan mucho menos que otros y, en consecuencia, no tienen por qué recibir una remuneración más elevada. En otros casos, se ha intentado aumentar la actividad de los jueces menores al modificar su competencia; principalmente, mediante el incremento de la cuantía de los asuntos que desahogan. Sin embargo, no parece haber una política destinada a propiciar el acceso a la justicia de grupos que por distintos motivos no se acercan a la misma. Las medidas destinadas a modificar la competencia de los juzgados de paz o a hacer desaparecerlos parecen responder más a necesidades internas de la institución judicial que a una política de acceso a la justicia.⁹

El análisis en conjunto de la información obtenida en materia de percepciones de los juzgadores indica que los magistrados y jueces penales son los que se muestran más insatisfechos con sus ingresos.

Por otro lado, una valoración general de la opinión de los juzgadores sobre sus percepciones debe reconocer que hay varias entidades donde existe todavía un importante rezago. Sin embargo, también puede apreciarse que hay Poderes Judiciales donde, en términos generales, los juzgadores consideran que sus percepciones son adecuadas. La tendencia parece indicar que las percepciones han mejorado o se encuentran en el proceso de hacerlo.

A propósito de la valoración de las mismas, también conviene tener en cuenta que muchos servidores judiciales toman en cuenta para su valoración las percepciones de los jueces federales. En ese sentido, los comentarios suelen indicar que existe todavía una importante desproporción entre lo que ganan los juzgadores del fuero común y lo que ganan los del fuero federal. Al respecto, un juzgador cuestionaba “¿es qué no hacemos lo mismo?”.

Un aspecto estrechamente relacionado con esta última cuestión tiene que ver con la salida de juzgadores y, en general, personal especializado hacia el Poder Judicial federal. Muchos entrevistados se mostraron preocupados por esta situación, toda vez que consideran que los juzgadores, después de haber sido capacitados por el Poder Judicial estatal, son contratados por el Poder Judicial federal. En opinión de muchos entrevistados, la diferencia entre las percepciones de unos y otros servidores son determinantes en el momento que se decide dejar la institución judicial local para ingresar a la federal.

3) Retiro

Si bien se han presentado importantes avances en el fortalecimiento de las percepciones de los juzgadores, no puede decirse lo mismo sobre los planes de retiro. Algún entrevistado comentaba que las condiciones existentes para el retiro implicaban una disminución tan fuerte de sus percepciones ordinarias que le resultaba prácticamente imposible salir del servicio. Una de las causas de este problema tiene que ver con la forma en la que suelen integrarse las percepciones del personal del Poder Judicial. En ocasiones, algunos ingresos no se ven reflejados en el salario ordinario, con lo cual no califican para ser considerados en la integración de las pensiones. No obstante, en mu-

⁸ Algunas de las explicaciones sobre la poca actividad de los jueces de paz tienen que ver con la ubicación de los juzgados y su competencia.

⁹ Un excepción muy interesante fue la reforma constitucional y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Zacatecas, aprobada muy recientemente, donde, entre otras cosas, se modificó la naturaleza de los juzgados menores, elevando su cuantía y mejorando las condiciones laborales de su personal.

chas entidades la cuestión del retiro simplemente no se encuentra contemplada en la legislación. Esta situación genera mucha incertidumbre a quienes siguen la carrera judicial.

Las figuras que aparecen a continuación presentan un breve resumen de la regulación sobre retiro existente en las instituciones judiciales del país, basada en el contenido de sus Leyes Orgánicas.

FIGURA V.34. RETIRO DE LOS MAGISTRADOS

<i>Retiro</i>	<i>Magistrados</i>
Aguascalientes	No hay regulación.
Baja California	A los 70 años o por incapacidad física o mental.
Baja California Sur	No hay regulación.
Campeche	Ley Orgánica menciona un fondo de retiro para servidores judiciales.
Chiapas	No hay regulación.
Chihuahua	No hay regulación.
Coahuila	Retiro forzoso a los 70 años, o por padecimiento físico o mental incurable.
Colima	No hay regulación.
Distrito Federal	A los 75 años o por sobrevenir incapacidad física o mental.
Durango	No hay regulación.
Guanajuato	Ley Orgánica menciona el derecho a un haber por retiro.
Guerrero	No hay regulación.
Hidalgo	A los 60 años, sumando su edad a la de su servicio, aunque podrá continuar voluntariamente hasta por 10 años más, o por incapacidad física o mental.
Jalisco	Al término de 17 años (7 primer término y 10 más si son reelectos) un haber por retiro (forzoso).
México	No hay regulación.
Michoacán	Retiro forzoso a los 70 años o por incapacidad física o mental, con derecho a un haber por retiro.
Morelos	No hay regulación.
Nayarit	Al término de su período (10 años) derecho a un haber por retiro.
Nuevo León	No hay regulación.
Oaxaca	A los 70 años o por incapacidad física o mental; o por retiro voluntario con pensión equivalente al cien por ciento de sus percepciones.
Puebla	No hay regulación.
Querétaro	Ley Orgánica menciona que oficial mayor se encarga de jubilaciones de servidores del Poder Judicial.
Quintana Roo	Retiro forzoso por incapacidad permanente física o mental.
San Luis Potosí	No hay regulación.
Sinaloa	Pensión por retiro forzoso a los 70 años o por incapacidad física o mental, o por retiro voluntario.
Sonora	Retiro forzoso a los 65 años.
Tabasco	No hay regulación.
Tamaulipas	Retiro forzoso por incapacidad física incurable o mental, aunque sea parcial o transitoria, que impida desempeñar el cargo.
Tlaxcala	Ley Orgánica menciona que el oficial mayor se encarga de jubilaciones de servidores del Poder Judicial.
Veracruz	La pensión se menciona como uno de los destinos del fondo auxiliar.
Yucatán	No hay regulación.
Zacatecas	No hay regulación.

FIGURA V.34.a. RETIRO DE LOS JUECES

<i>Retiro</i>	<i>Jueces</i>
Aguascalientes	No hay regulación.
Baja California	A los 70 años o por incapacidad física o mental.
Baja California Sur	No hay regulación.
Campeche	Ley Orgánica menciona un fondo de retiro para servidores judiciales.
Chiapas	No hay regulación.
Chihuahua	No hay regulación.
Coahuila	Retiro forzoso a los 70 años, o por padecimiento físico o mental incurable.
Colima	No hay regulación.
Distrito Federal	A los 75 años o por sobrevenir incapacidad física o mental.
Durango	No hay regulación.
Guanajuato	No hay regulación.
Guerrero	No hay regulación.
Hidalgo	No hay regulación.
Jalisco	Haber por retiro voluntario a los 65 años y forzoso a los 70.
México	No hay regulación.
Michoacán	No hay regulación.
Morelos	No hay regulación.
Nayarit	Contemplado únicamente en la Constitución del estado.
Nuevo León	No hay regulación.
Oaxaca	No hay regulación.
Puebla	No hay regulación.
Querétaro	Ley Orgánica menciona que el oficial mayor se encarga de jubilaciones de servidores del Poder Judicial.
Quintana Roo	Retiro forzoso por incapacidad permanente física o mental.
San Luis Potosí	No hay regulación.
Sinaloa	No hay regulación.
Sonora	No hay regulación.
Tabasco	No hay regulación.
Tamaulipas	Retiro forzoso por incapacidad física incurable o mental que imposibilite para desempeñar el cargo.
Tlaxcala	Ley Orgánica menciona que el oficial mayor se encarga de jubilaciones de servidores del Poder Judicial.
Veracruz	Se menciona como uno de los destinos del fondo auxiliar.
Yucatán	No hay regulación.
Zacatecas	No hay regulación.

Como puede observarse en las figuras, la situación de los jueces en materia de retiro es más precaria que la de los magistrados. Sin embargo, incluso en el caso de los magistrados, no queda debidamente establecida la forma en que se determinará el monto de la pensión. La excepción se presenta en el estado de Oaxaca, donde se dispone que los magistrados recibirán el total de sus percepciones mensuales. La redacción del precepto indica que quienes se jubilen recibirán no sólo el salario ordinario, sino también las compensaciones adicionales que se otorgan a los servidores del Poder Judicial.

La ausencia de reglas claras en materia de retiro, así como las dificultades para integrar pensiones que sean capaces de satisfacer las necesidades de los jubilados, no sólo afecta la seguridad de los juzgadores en la carrera judicial, también obliga a aquellos que desean retirarse a seguir labo-

rando, para evitar una disminución en sus ingresos. Estas dos situaciones repercuten sobre la institución judicial. La primera, al afectar la estabilidad de los juzgadores, lo que daña directamente su independencia, al tener que preocuparse por las actividades que desempeñarán una vez que salgan de la institución, y la segunda, al propiciar que funcionarios que se encuentran cansados de prestar sus servicios se vean obligados a continuar haciéndolo.

4) Racionalización en las adscripciones

Si bien la permanencia en las adscripciones se trata de un tema estudiado en la sección III.C.3. y III.C.4., supone una cuestión que incide directamente en la estabilidad de los funcionarios judiciales. En ocasiones, los criterios para definir y variar las adscripciones de los juzgadores carecen de transparencia y no ofrecen ningún mecanismo que permita escuchar al interesado. Estas situaciones afectan a la estabilidad de los juzgadores, al sujetarlos a mecanismos que se encuentran completamente fuera de su alcance. De esta manera, el cambio de adscripción puede presentarse repentinamente, y el juzgador debe hacer los preparativos para cambiar de residencia inmediatamente. Este tipo de situaciones genera importantes trastornos en la vida de los funcionarios judiciales. Por otro lado, la falta de reglas claras que permitan conocer cómo se deciden las adscripciones de los juzgadores genera incertidumbre sobre el proceso y se presta a la manipulación.

Sin embargo, también es necesario considerar el otro lado de la moneda. Una plática con un funcionario judicial sobre el tema aportó otro punto de vista sobre el problema de la adscripción. En su opinión, existen plazas en las que nadie quiere estar adscrito por diversos motivos. En algunos casos, puede ser el aislamiento de la población; en otros, la responsabilidad que implica o incluso la carga de trabajo. En estas situaciones, las decisiones tienen que ser tomadas por los organismos encargados de las adscripciones y la justificación es la necesidad del servicio. Dadas las variables que deben considerarse para decidir las adscripciones de los Poderes Judiciales, se dificulta mucho generar lineamientos objetivos que permitan orientar las decisiones. De esta manera, criterios como la antigüedad o la capacidad no siempre pueden producir un resultado satisfactorio tanto para la institución como para el interesado.

A continuación se presenta una figura que indica qué órgano de gobierno de los Poderes Judiciales se encarga de realizar las adscripciones.

FIGURA V.35. ADSCRIPCIONES DE LOS JUZGADOS

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Pleno</i>	<i>Consejo</i>
Aguascalientes	No	Sí
Baja California	No	Sí
Baja California Sur	Sí	No
Campeche	Sí	No
Chiapas	Sí	No
Chihuahua	Sí	No
Coahuila	No	Sí propone el Presidente
Colima	Sí	No
Distrito Federal	No	Sí
Durango	No	Sí
Guanajuato	No	Sí
Guerrero	Sí	No
Hidalgo	Sí	No

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Pleno</i>	<i>Consejo</i>
Jalisco	No	Sí
México	No	Sí
Michoacán	Sí	No
Morelos	No	Sí
Nayarit	No	Sí
Nuevo León	Sí propone el Consejo	No
Oaxaca	No	Presidente
Puebla	Sí	No
Querétaro	Sí	No
Quintana Roo	Sí	No
San Luis Potosí	Sí	No
Sinaloa	Sí	No
Sonora	No	Sí
Tabasco	Sí	No
Tamaulipas	Sí	No
Tlaxcala	Sí	No
Veracruz	No	Sí
Yucatán	Sí	No
Zacatecas	Sí	No

Como puede verse, en la mayor parte de los casos, la decisión sobre la adscripción de los jueces de primera instancia es competencia de un órgano colegiado. Sin duda, esta circunstancia contribuye a que las decisiones sean producto de la discusión dentro de dicha instancia y evita que prevalezcan criterios eminentemente subjetivos. En algunas entidades, los órganos colegiados cuentan con normas no escritas que permiten definir con mayor claridad la forma en que se procederá. De esta manera, si se trata de ocupar las plazas que se encuentran en la capital del estado, el criterio puede ser colocar ahí a los jueces menos experimentados, toda vez que, de esta manera, el Tribunal se encuentra más cerca de ellos. Aunque en otros casos las plazas de la capital son para aquellos jueces que tienen más experiencia. De cualquier modo, debe considerarse que sólo un procedimiento explícito puede dar certeza y transparencia a la toma de este tipo de decisiones.

d. *Capacitación*

La capacitación es un área que ha recibido mucha atención en los Poderes Judiciales estatales. Como ya se ha dicho, casi todos los ordenamientos que regulan la administración de justicia en el país contemplan la existencia de un Instituto de Capacitación o de centros con alguna denominación semejante. En muchos casos, las leyes regulan la estructura y las actividades de los institutos, e incluso establecen que sus cursos serán obligatorios para acceder a diversos cargos de la carrera judicial. No obstante, en muchas ocasiones la normatividad es incapaz de hacer frente a la realidad. La falta de instalaciones apropiadas y de personal capacitado para impartir los cursos reducen a buenos deseos el mandato legislativo. La mayor parte de los Institutos que son operativos dedican sus esfuerzos a la capacitación del personal que aspira a ingresar a cargos inferiores al de juez. Son pocos los que tienen cursos para acceder a los exámenes de selección para jueces y, aun menos, los que cuentan con programas permanentes de educación continua.

1) *Institutos*

Aun cuando existen estos institutos en prácticamente todos los Poderes Judiciales (*vid.* figura I.2.), pueden observarse diferencias importantes entre ellos. El Poder Judicial del Estado de México es uno de los que más avances ha obtenido en este rubro. Cuenta con programas dirigidos no sólo a aspirantes, sino también al personal jurisdiccional que se encuentra en funciones. Entre los objetivos de los programas de capacitación de esta entidad se incluye la posibilidad de crear cursos de carácter obligatorio para el personal. En todo caso, a pesar de que no exista un mandato expreso, el Consejo de la Judicatura de ese Poder Judicial expresa claramente que la asistencia a los cursos de capacitación es un elemento importante dentro del expediente de servicios de los funcionarios para definir su desarrollo dentro de la carrera judicial. Otro aspecto relevante de este programa consiste en su vinculación con la Universidad del estado. El Poder Judicial del Estado de México cuenta con magistrados y jueces que también cumplen con funciones docentes en la universidad. Todas estas circunstancias han permitido la construcción de una relación provechosa para ambas instituciones.

Existen otros ejemplos, como el del Poder Judicial de Sinaloa, donde el Instituto de Capacitación juega un papel importante en los procesos de selección. En este caso, el Instituto de Capacitación se ocupa no sólo de la impartición de cursos a aspirantes a ingresar al Poder Judicial o al personal que ya labora en el mismo, sino que también se encarga de la elaboración y aplicación de los exámenes que sirven de base para los concursos de selección del personal del Poder Judicial. Asimismo, el Instituto se encarga de la publicación de la revista del Poder Judicial y de boletines en los que se informa sobre modificaciones a la legislación. De esta manera, suple la existencia de un catálogo extenso de cursos de capacitación mediante el empleo de otras herramientas que contribuyen al desarrollo del personal del Poder Judicial.

En general, los programas de capacitación de los Poderes Judiciales deben todavía resolver cuestiones que se encuentran estrechamente relacionadas con la búsqueda de instructores idóneas para guiar un proceso adecuado de capacitación. La gran mayoría de los estados no ha podido operar programas de capacitación de manera total y sistemática, ya que no existen suficientes programas ni centros académicos preparados para dar este servicio tan especializado. Los Poderes Judiciales tampoco cuentan con la estructura ni el personal necesario para impartirlos.

2) *Programas externos*

La presencia de funcionarios judiciales en programas académicos organizados por instituciones ajenas al Poder Judicial constituye una forma alternativa de capacitación. Algunos Poderes Judiciales apoyan a sus funcionarios mediante el otorgamiento de becas y otros estímulos para el estudio. Es común encontrar jueces y magistrados inscritos en maestrías y diplomados impartidos por las universidades de cada entidad. En estos casos, la iniciativa es normalmente de cada individuo; sin embargo, la posibilidad de un apoyo económico a cargo de la institución judicial es viable, siempre que se solicite.

En el caso del estado de Guanajuato, se han creado incluso programas destinados a apoyar a miembros del Poder Judicial interesados en realizar estancias de investigación en instituciones académicas. Los resultados parecen ser favorables para los individuos que realizan estas experiencias; sin embargo, todavía no existe una política clara orientada a la réplica de los conocimientos que adquieren los funcionarios favorecidos con una estancia de investigación.

Una experiencia relacionada con la capacitación que tiene particular relevancia es una maestría organizada por instituciones académicas que involucra a personal de cuatro Poderes Judiciales.¹⁰ En este caso, se trata de la impartición de una maestría en derecho judicial en la ciudad de León, Guanajuato, donde el objetivo no sólo consiste en acercar a los juzgadores a temas de interés para el ejercicio de sus funciones, sino que su presencia en el salón de clases constituye un foro académico abierto para la discusión de la problemática de cada juzgador, así como para el intercambio de experiencias. La intención original del programa consistía en proporcionar conocimientos generales y especializados a los juzgadores, pero sin tratar de enfocar los cursos a una materia específica. Sin embargo, los funcionarios de los Poderes Judiciales insistieron en la necesidad de atender particularmente el área penal. Por ello, el plan de la maestría fue modificado para incluir contenidos de carácter penal y procesal penal.

El programa de esta maestría, donde colaboran activamente dos instituciones académicas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Universidad Iberoamericana, plantel Bajío, se basa en un acercamiento de carácter general al fenómeno jurídico, mediante el cual los juzgadores repasan temas generales del derecho en México durante los primeros semestres, y temas más específicos y prácticos en los semestres posteriores.¹¹ En ocasiones, la diferencia entre el conocimiento teórico y el práctico producen cierto distanciamiento en el aula. Este tipo de situaciones plantean también la necesidad de ajustar los contenidos y las técnicas para la impartición de este tipo de cursos.

Lo más importante que esta clase de experiencias ha dejado es la inaplazable necesidad por parte de los Poderes Judiciales de establecer mecanismos de cooperación con otros actores sociales; en este caso, las universidades, como una nueva forma de apoyar su transformación en instituciones cercanas a las necesidades y demandas sociales.

2. *Personal administrativo*

El personal administrativo de los Poderes Judiciales cumple una función esencial de apoyo a las tareas jurisdiccionales. Dadas las características del trabajo en las unidades jurisdiccionales, se espera de ellos no sólo eficiencia en las tareas de apoyo, sino que en ocasiones son también responsables de efectuar tareas de asistencia directa en la función jurisdiccional. Con frecuencia, algunas de las plazas del personal administrativo son ocupadas por estudiantes de la carrera de derecho, por lo que la función de apoyo administrativo se convierte en una importante puerta de acceso a la carrera judicial.

Como ya se ha afirmado con anterioridad, las características del trabajo en las unidades jurisdiccionales requieren que el personal conozca el proceso de la administración de justicia y comprenda la responsabilidad que significa. El conocimiento de estas tareas necesita varios meses de entrenamiento y supervisión. Por esta razón, es importante generar mecanismos que permitan una

¹⁰ Esta maestría la imparte el Instituto de Investigaciones Jurídicas, coordinada por la Unidad de Investigación Empírica, en colaboración con la Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato, de enero de 1999 a diciembre de 2000. Los cuatro Poderes Judiciales involucrados fueron Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán y Zacatecas.

¹¹ Un aspecto que resulta importante mencionar consiste en la definición de los objetivos de los cursos de maestría respecto de los programas de capacitación judicial. Si bien se trata de cuestiones que se encuentran estrechamente vinculadas, es importante distinguir que el enfoque de la maestría pretende aproximar a los juzgadores a cuestiones relacionadas con sus funciones desde una perspectiva académica, en tanto que los programas de capacitación tienen un enfoque dirigido a resolver cuestiones específicas. Es decir, el primero busca una formación jurídica integral del juzgador y el segundo se orienta a resolver necesidades inmediatas. En el caso de la maestría que se imparte a personal de cuatro entidades federativas, la discusión adquiere relevancia. La cuestión involucra la forma en la que los profesores de la maestría exponen sus temas y su impacto en los juzgadores.

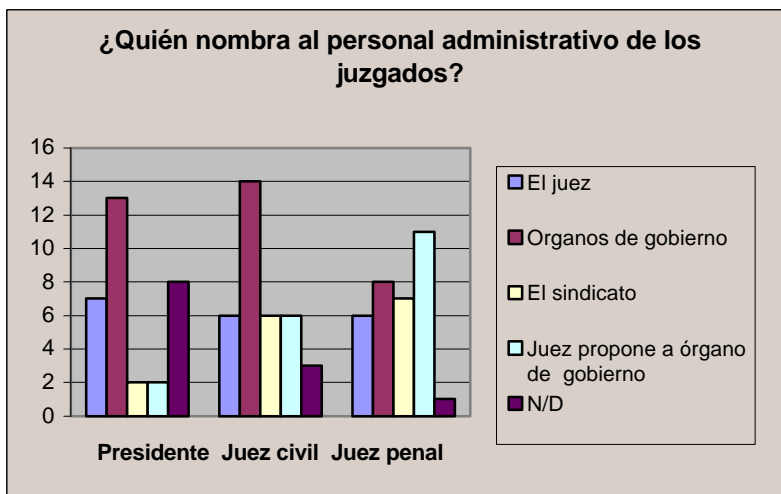
adecuada selección del personal y que aseguren su permanencia en las instituciones judiciales. Este apartado se ocupa de analizar la forma en que se relacionan las instituciones judiciales con el personal administrativo que labora en ellas.

a. *Los procesos de nombramiento y selección*

La selección y adscripción del personal administrativo de los Poderes Judiciales presenta distintas variables en los Poderes Judiciales del país. La diversidad incluye desde un proceso de selección que se maneja a discreción del jefe de la unidad jurisdiccional que lo requiera hasta procesos en los que este último no interviene, pasando por situaciones en las que incluso el propio Poder Judicial tiene una participación limitada, toda vez que el sindicato de trabajadores de la institución reclama para sí dicha facultad.

La figura V.36. contiene las respuestas proporcionadas por los juzgadores sobre la forma en que se nombra al personal que labora en los juzgados.

FIGURA V.36. NOMBRAMIENTO DE PERSONAL ADMINISTRATIVO



Las respuestas indican que los órganos de gobierno del Poder Judicial son los que tienen un papel predominante en el nombramiento del personal administrativo. Sin embargo, también cabe destacar el del sindicato. En este caso, sólo dos presidentes mencionaron su intervención. Sin embargo, la respuesta fue distinta en el caso de los jueces civiles y penales. Éstos mencionaron en seis y siete ocasiones, respectivamente, que el sindicato se encarga de hacer las designaciones del personal administrativo. Esta divergencia es particularmente llamativa, toda vez que se trata de una cuestión que tiene una estrecha relación con el gobierno del Poder Judicial.

Por lo que respecta a la intervención de los titulares de las unidades jurisdiccionales en la designación del personal, se encontró que las respuestas de presidentes y juzgadores son muy semejantes. La única excepción es en el caso de los jueces penales, donde once mencionaron que las designaciones las hace un órgano de gobierno del Poder Judicial a propuesta de ellos.

En el caso de las repuestas que aparecen como no disponibles, debe destacarse por el hecho de que dos jueces civiles contestaron que no sabían cómo se hacía el nombramiento de su personal administrativo. Esta circunstancia evidencia un importante desconocimiento de la forma en que opera la institución, aun en aquéllos aspectos básicos o elementales para operar.

Los juzgadores en general mencionaron que, con frecuencia, la Oficialía Mayor del Poder Judicial es el organismo encargado las relaciones con el personal administrativo. Por ello, a esta oficina corresponde en muchas ocasiones preparar los exámenes de aptitud de los aspirantes y asumir todo el proceso de su selección.

Muchos de los que afirmaron que el sindicato de trabajadores del Poder Judicial de cada entidad juega un papel determinante en el nombramiento del personal, al seleccionar al personal administrativo, mencionaron que esta situación genera problemas para el funcionamiento de las unidades jurisdiccionales, al no ser un mecanismo que da prioridad a los méritos o al conocimiento de los candidatos, sino sus relaciones con el sindicato. Por ello, con frecuencia se escuchó que el problema más frecuente es la falta de capacidad del personal propuesto por los sindicatos.

b. *Estabilidad*

Por lo que toca a la estabilidad en el empleo, esto es aún un principio que no se ha visto cumplido en los Poderes Judiciales, debido precisamente a que todavía no se han establecido, de manera general, sistemas que seleccionen a los mejores candidatos para ocupar las plazas administrativas. Si esto es así, las instituciones todavía no tienen mayor interés en que estas plazas se encuentren irreparablemente ligadas a sus titulares, tal y como se produce con los elementos que garantizan estabilidad. Por el contrario, los puestos administrativos son todavía vistos como plazas de cierta temporalidad para aquellos que las ocupan.

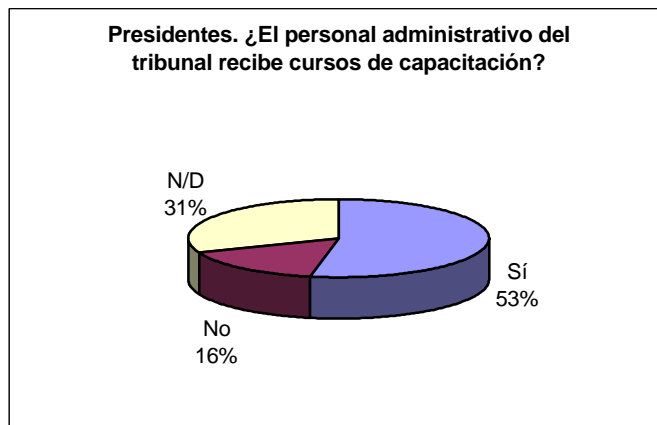
La única excepción que puede mencionarse, como factor que otorga cierta estabilidad en el empleo, es precisamente la acción de los sindicatos, los que protegen a sus miembros contra decisiones arbitrarias que pueden removerlos de sus posiciones. Más aún, lo que los sindicatos ofrecen es que, cuando sus trabajadores piden ser removidos por parte de sus superiores, con causas justificada, en realidad son cambiados de plaza, sin que pierdan sus trabajos. Sin embargo, este tipo de beneficios al trabajador no es del todo ventajoso para la institución, si no se trata de trabajadores que cuentan con la debida preparación y capacitación para cumplir con las funciones de asistencia y auxilio a las funciones jurisdiccionales.

c. *Capacitación*

La capacitación del personal administrativo suele ser una función que corresponde a las Oficinas Mayores u oficinas semejantes de los Poderes Judiciales. Por lo general, el personal administrativo recibe cursos que impactan sobre su desempeño en el trabajo, tales como ortografía, mecanografía y cómputo. Sin embargo, en varios Poderes Judiciales también se ha tratado de proporcionar al personal capacitación, con el objeto de mejorar las relaciones entre ellos y con el público. Para tal efecto se han impartido cursos de psicología y relaciones humanas. En opinión de los funcionarios judiciales entrevistados, en la atmósfera de trabajo en las unidades jurisdiccionales cuyo personal ha recibido este curso se percibe un cambio muy favorable.

La figura V.37. contiene información proporcionada por los presidentes de los Tribunales sobre los cursos de capacitación impartidos al personal administrativo.

FIGURA V.37. CURSOS DE CAPACITACIÓN AL PERSONAL ADMINISTRATIVO



Las respuestas afirmativas por lo general incluyen algunos comentarios sobre el carácter de los cursos y su frecuencia. Así, algunos presidentes mencionaron que normalmente la asistencia a los cursos no es obligatoria, aunque suele persuadirse a todos los empleados para que asistan, de tal forma que difícilmente se presentan ausencias. Por otra parte, la frecuencia de los cursos casi nunca se encuentra claramente determinada. En muchas entidades, los cursos son esporádicos. Posiblemente el aspecto más relevante de este apartado es la falta de planeación y programación periódica de cursos de capacitación para el personal administrativo.

Entre los temas que más se imparten, destaca especialmente el caso del cómputo. En este aspecto, las estrategias para capacitar al personal han sido diversas. En una entidad se optó por capacitar a todo el personal con anterioridad al momento en que se entregó el equipo a cada unidad jurisdiccional. En otro caso, los cursos se impartieron en el área de trabajo de cada unidad. En un caso se intentó poner especial atención en aquellos empleados que mostraran mayor facilidad para el manejo del equipo, con el fin de convertirlos en especialistas del área jurisdiccional de su adscripción y así descargar al personal del área de cómputo del desahogo de consultas muy simples. Los resultados de todos estos programas resultan muy difíciles de comparar, toda vez que los alcances de los proyectos informáticos en cada Poder Judicial son muy variados. De esta manera, en muchos casos se trata de mantener una red dentro de la unidad jurisdiccional o en todo el Poder Judicial, mientras que en otros los avances se centran principalmente en capacitación en procesadores de palabras. Pero, incluso en el caso de las entidades que cuentan con red, los usos que se dan a la misma resultan muy variables.

Por lo que respecta a los instructores, cabe mencionar que con frecuencia los Poderes Judiciales contratan los servicios de profesionales o de instituciones dedicadas a este tipo de capacitación. En algunos casos, es el Centro de Capacitación de empleados del Poder Ejecutivo el que se ocupa de impartir los cursos para el personal del Poder Judicial de una entidad determinada. En principio, este tipo de asistencia parece ser muy útil para descargar la responsabilidad del Poder Judicial en la organización de los cursos. Sin embargo, es necesario considerar la especialización que se espera del personal administrativo en la administración de justicia, por lo que resulta conveniente evaluar los efectos en el personal de este tipo de cursos que en principio no han sido diseñados *ex profeso* para el personal que cumple con este tipo de actividades.

3. Tradiciones y cambio en la forma de trabajar

La manera en la que se desarrollan las tareas cotidianas en los Poderes Judiciales representa un complejo conjunto de reglas y costumbres que los funcionarios judiciales siguen habitualmente. En algunas entidades, las Leyes Orgánicas, los Códigos adjetivos o los Reglamentos Interiores de los Poderes Judiciales establecen reglas que permiten conocer mejor la forma en que se organiza el trabajo en los Poderes Judiciales. Existen normas que incluso prevén el personal que debe ser asignado en cada unidad jurisdiccional. Sin embargo, por lo general, este tipo de reglamentación no es exhaustiva, de tal forma que los juzgadores suelen tener un amplio margen de maniobra para definir la organización del trabajo en cada unidad jurisdiccional.

Un factor que debe considerarse, relacionado con los hábitos y costumbres que marcan la forma en que se desarrollan las tareas cotidianas en la institución, es el de las muy frecuentes relaciones existentes entre el personal del Poder Judicial. Es muy común lazos de parentesco o de amistad entre los distintos servidores de las instituciones judiciales. Este tipo de nexos también repercute sobre la forma en que se trabaja en la institución.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que la llegada de avances tecnológicos a los Poderes Judiciales plantea muchos ajustes a la manera en que realizan sus tareas. En ocasiones, esto puede significar el abandono de muchas prácticas o su adaptación en función de las características de la tecnología adoptada.

Este apartado analiza la forma en que se trabaja en las instituciones judiciales, tomando en consideración los elementos anteriormente referidos.

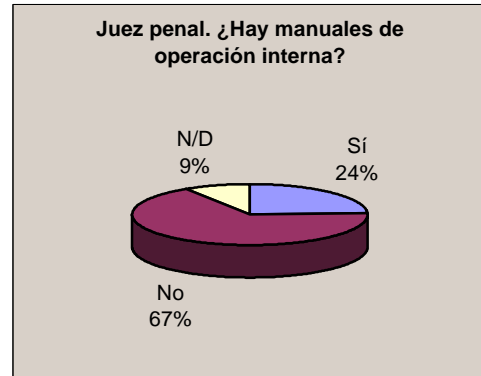
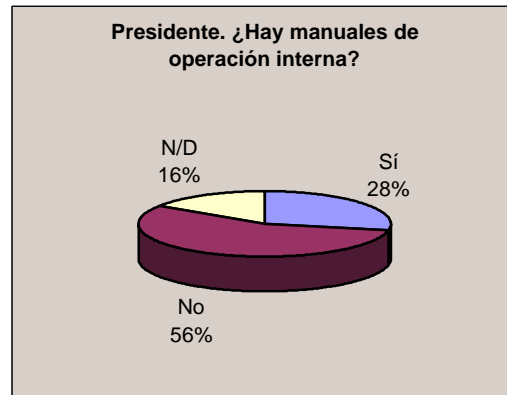
a. *El reinado de la costumbre y la resistencia al cambio*

En primer lugar, debe mencionarse cómo en muchos Poderes Judiciales subsisten costumbres y formas de trabajo muy antiguas. Varios titulares de unidades jurisdiccionales afirmaron que no contaban con un sistema propio para la organización del trabajo en sus áreas, sino que habían optado por respetar la organización que encontraron en la unidad a su llegada. De esta manera, tanto el personal, como las labores que realizan, no suelen ser analizadas, sino que son aceptadas.

La situación suele ser muy parecida desde el punto de vista de los órganos de gobierno. De esta manera, son escasos los Poderes Judiciales que desarrollan una política explícita en materia de organización del trabajo. Aparentemente, las dificultades para definir una política judicial en esta materia, o para que los juzgadores experimenten con nuevas formas de trabajo en sus unidades jurisdiccionales tiene que ver con el marcado apego a las costumbres y formas de trabajo tradicionales que subsisten en muchas instituciones.

Con el objeto de conocer la posición de los Poderes Judiciales en relación con el establecimiento de una política judicial encargada de definir lineamientos para la organización del trabajo, se preguntó a los entrevistados sobre la existencia de manuales de organización y de gestión de expedientes en sus instituciones. Las figuras V.38., V.38.a. y V.38.b., así como V.39., V.39.a. y V.39.b., contienen los resultados.

FIGURAS V.38., V.38.a. Y V.38.b. PERCEPCIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE MANUALES DE OPERACIÓN



FIGURAS V.39., V.39.a. Y V.39.b. PERCEPCIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE INSTRUCTIVOS DE GESTIÓN DE EXPEDIENTES





Los resultados indican importantes diferencias entre las respuestas de los presidentes y las de los jueces. Una primera explicación de esta diferencia es que, en el caso de los presidentes, muchos contestaron en sentido afirmativo la pregunta sobre la existencia de manuales de operación interna, aunque aclararon que se trataba de manuales destinados a las áreas administrativas del Poder Judicial. En el caso de los instructivos sobre gestión de expedientes, los presidentes se refirieron principalmente a los que se elaboran para la remisión de expedientes al archivo del Poder Judicial. Además, se mencionó la existencia de circulares emitidas por los órganos de gobierno y reglamentos del Poder Judicial. De esta manera, pareció que, frecuentemente, se le daba un sentido muy laxo al concepto de manuales de organización o de instructivos de gestión. En un caso, se habló de un instructivo para la realización de visitas a los juzgados. Entre los presidentes que respondieron en sentido negativo, muchos manifestaron su interés por desarrollar este tipo de instrumentos.

En el caso de los jueces, en las respuestas en sentido afirmativo sobre la existencia de manuales de operación interna, muchos hicieron referencia a las disposiciones que reglamentan las actividades del Poder Judicial. Sin embargo, hubo otros que mencionaron la existencia de algunos documentos que resultan particularmente interesantes. En un caso, se habló de un manual que orienta al juzgador sobre la forma en que debe sancionar al personal administrativo por faltas disciplinarias. Otro juez se refirió a la existencia de manuales elaborados por los jueces y distribuidos por el Instituto de Capacitación del Tribunal en los que se detallan las funciones de los actuarios o de los secretarios de acuerdos de los juzgados. Finalmente, un juzgador mencionó la existencia de un manual diseñado para asistirlo en la administración de la unidad jurisdiccional.

En el caso de los instructivos sobre gestión de expedientes, nuevamente se mencionaron los que se preparan para trazar los lineamientos que deben seguirse para la remisión de expedientes al archivo.

Uno de los juzgadores entrevistados, después de informarnos de que el Poder Judicial de su entidad no contaba con un instructivo, mencionó que él mismo prepara este material para el personal de su juzgado. El instructivo en cuestión incluye información sobre la forma en que deben elaborarse los acuerdos, incluyendo la forma de los mismos.

A pesar de todos los comentarios, no fue posible, de manera física, obtener ningún manual. En muchos casos, los juzgadores, a pesar de que había resaltado las bondades de estos documentos, no lograron encontrarlos para enseñarlos a los investigadores que integraron los equipos de campo.

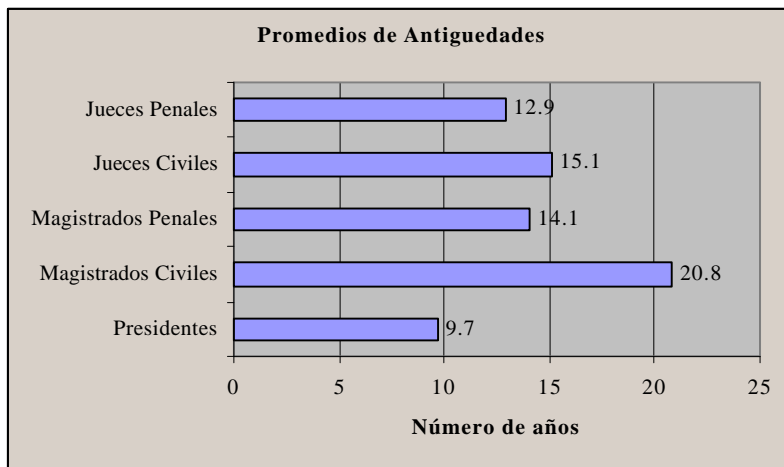
1) *Relaciones familiares y clientelismo*

La existencia de relaciones personales entre los servidores de las instituciones judiciales se presenta con mucha frecuencia. La presencia de familias que se encuentran al servicio del Poder Judicial o de vínculos de amistad que pueden alcanzar varios niveles dentro de las instituciones es toda-

vía frecuente en los Poderes Judiciales. La ausencia de mecanismos de selección orientado por criterios objetivos contribuyó decididamente en la formación de este fenómeno.¹² Los efectos de esta situación en los Poderes Judiciales se tradujeron en muchos casos en la falta de independencia de los funcionarios jurisdiccionales, y la velada existencia de una subordinación jerárquica dentro de las instituciones, cuyo fundamento descansaba en la relación clientelar; es decir, organizaciones jerárquicas cuyos lazos de subordinación dependían de los favores o prestaciones recibidas con anterioridad. Esta situación, lejos de ser benéfica para la institución, genera todo tipo de obstáculos para un sano desempeño, tales como prebendas, decisiones que son tomadas con criterios muy distintos a los profesionales, o bien una férrea resistencia al cambio por miedo a perder las posiciones y el poder que se tiene como individuo o como grupo.

Una de las características que se encontró relacionada con los miembros de los Poderes Judiciales entrevistados es que, a pesar de la inexistencia de una política judicial que sentara las bases de una carrera judicial, los miembros de estas instituciones de hecho llevaban toda o buena parte de su vida al servicio de la institución. La figura V.40. ilustra claramente sobre esta situación, aun con el carácter no representativo de la muestra de entrevistados.

FIGURA V.40. PROMEDIOS DE ANTIGÜEDADES EN EL PODER JUDICIAL



Lo que la figura muestra es la existencia de una tradición personal entre los integrantes de las judicaturas, lo que podríamos llamar una “carrera judicial informal”. Aun cuando esta situación acarrea ventajas en cuanto a la experiencia y conocimiento que presupone en los miembros del Poder Judicial, el que exista de esta forma, sin lineamientos claros, no necesariamente acarrea ventajas. Por citar un ejemplo, no se sabe cuánto tiempo, del total de antigüedad en la institución, un individuo lo desarrolló en funciones que realmente tienen que ver con la elaboración de resoluciones o con la conducción de una unidad jurisdiccional. La carrera judicial no sólo tiene que ver con la antigüedad en la institución, sino también con el establecimiento de criterios fijos, imparciales y transparentes para el ascenso y las promociones.

En buena medida, el fenómeno antes descrito fue el resultado de la ausencia de una política judicial clara en materia de selección de personal. Sin embargo, como se ha visto en apartados anteriores, los Poderes Judiciales se encuentran desarrollando diversos sistemas que permiten hacer la selección del personal con mayor objetividad. Si bien estos esfuerzos son todavía incipientes en muchas entidades, parece ser que la tendencia es favorable a su adopción. Aunque como también se

¹² El caso del Poder Judicial federal es tratado por Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 4, pp. 52 y ss.

ha dicho en el apartado 1.b. de este capítulo, la sola presencia de este tipo de mecanismos no es suficiente para garantizar que los criterios de selección se basen en la capacidad de los aspirantes. También es necesario que los órganos encargados de llevar a cabo la selección realicen sus tareas con la debida transparencia, a fin de asegurar la credibilidad de los procesos. Este último aspecto es una cuestión que requiere especial atención.

2) *Gestión y libros*

Los Tribunales siguen siendo áreas de trabajo en las que todo el control se lleva a través de libros e intercambio de recibos. De esta manera, uno puede rastrear la vida de un expediente mediante los testimonios asentados en los libros y libretas de cada una de las secciones de la unidad jurisdiccional por la que pasó y el número de veces que lo hizo. Este tipo de formas tradicionales de trabajo han presentado mucha resistencia a la llegada del equipo de cómputo y de nuevas opciones para la gestión ordinaria de los asuntos.

Pero el problema no sólo se presenta con la forma de trabajo. En ocasiones, los textos legislativos y la reglamentación del Poder Judicial también se convierten en obstáculos para el desarrollo de nuevos sistemas de trabajo. La situación ha llegado a ocasionar que la mayor parte de los Poderes Judiciales subutilicen el equipo de cómputo y otras herramientas que se encuentran instaladas en las unidades jurisdiccionales.

Los problemas a los que se enfrentan muchas instituciones judiciales en esta materia revelan la necesidad de diseñar programas para la recepción de tecnología en los Tribunales con objetivos debidamente establecidos y que contemplen de manera integral la forma en que se procederá a transformar el funcionamiento de la institución. En ese sentido, deben contemplarse cuestiones como la adaptación del marco jurídico y la impartición de cursos de capacitación, entre otras.

b. *La racionalización de las actividades*

La tendencia a estandarizar la planta de las unidades jurisdiccionales es un aspecto que tiene varias implicaciones en el funcionamiento de los Poderes Judiciales. Por una parte, la existencia de una planta tipo permite que los juzgadores cuenten con número definido de empleados dentro de la unidad jurisdiccional y evita la negociación de nuevas plazas, así como la discriminación en la asignación de personal a algunas unidades jurisdiccionales. En pocas palabras, la presencia de criterios definidos para determinar el personal en las unidades jurisdiccionales genera transparencia en la relación entre juzgadores y órganos de gobierno.

Por otro lado, las propuestas que se realizan para definir el personal que debe laborar en cada unidad jurisdiccional contribuyen a hacer un mejor empleo del personal y repercute en el diseño de los sistemas de trabajo en los juzgados. La planta tipo de los juzgados y de las salas es, en ese sentido, un mecanismo que permite organizar mejor las tareas de la institución y tener un aprovechamiento más eficiente de los recursos humanos.

En algunas entidades ya se cuenta con disposiciones reglamentarias o legislativas que se ocupan de establecer el número de personas que deben laborar en las unidades jurisdiccionales. Sin embargo, todavía existen muchos Poderes Judiciales en los que no hay un proceso definido para establecer cuánta gente debe laborar en cada unidad jurisdiccional.

Si bien resulta muy útil la fijación de los criterios para dotar de personal a una unidad jurisdiccional a través de una disposición legislativa o reglamentaria, también debe considerarse que cada una de estas unidades se enfrenta a una problemática particular. De esta manera, resulta muy difícil comparar las necesidades de un juzgado civil a las de un juzgado penal, así como entre juzgados de

la misma materia, pero localizados en regiones de muy diferente problemática. La diferencia entre los asuntos turnados a los juzgados de un partido respecto a las de otro también pueden generar necesidades muy diversas. Finalmente, debe considerarse que los asuntos en sí mismos pueden plantear dificultades extraordinarias que afecten el trabajo de la unidad jurisdiccional donde se tramitan. En consecuencia, el establecimiento de criterios rígidos para la dotación de personal tampoco parece solucionar del todo la problemática planteada.

Con el objeto de mostrar un panorama general sobre la integración de los juzgados civiles y penales en las principales ciudades del país, a continuación se presenta las figuras V.41. y V.42. que contienen una clasificación de los juzgados visitados en función del número de empleados que laboran en cada uno de ellos.

FIGURA V.41. NÚMERO DE PERSONAL EN UN JUZGADO CIVIL

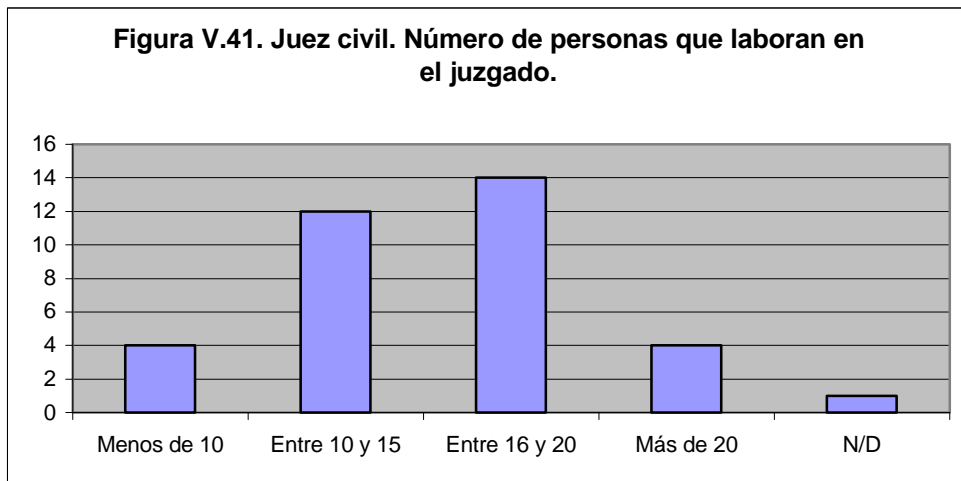
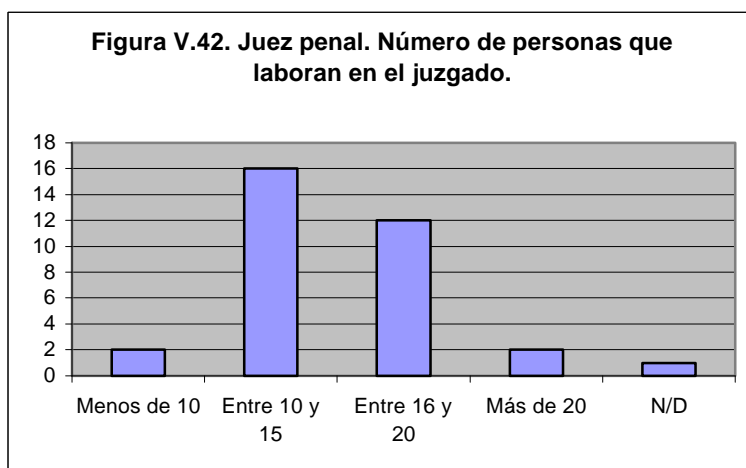


FIGURA V.42. NÚMERO DE PERSONAL EN UN JUZGADO PENAL



Como puede observarse, la mayor parte de los juzgados visitados cuenta con una plantilla que fluctúa entre los diez y los veinte empleados. No obstante, existen seis juzgados que operan con menos de diez personas. Asimismo, son seis los juzgados que cuentan con más de veinte personas.

De los datos contenidos en las figuras que anteceden, sorprende el hecho de que los juzgados civiles suelen contar con más personal que los penales. Aparentemente, esta situación puede ser explicada porque aquéllos han tenido que enfrentarse a un sensible incremento en sus asuntos con motivo de la crisis económica de mediados de los años noventa.

C. LA ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL

Un fenómeno cada vez más generalizado en las relaciones del Poder Ejecutivo con el Judicial en los estados es la transferencia del manejo presupuestario. La transferencia de esta responsabilidad por una parte implica una mayor independencia de los Poderes Judiciales; sin embargo, también les obliga a enfrentarse al peso de la administración del presupuesto y el ejercicio del gasto. Estas nuevas responsabilidades han obligado a las instituciones judiciales a crear áreas especializadas en el manejo de estas cuestiones, como fue abordado en el tema relativo a estructura y organización; pero también exige que los miembros de los órganos de gobierno se capaciten en estas materias. Además, es necesario diseñar procedimientos que hagan transparente el ejercicio del gasto y que garanticen un buen uso de los fondos.

1. *Independencia administrativa y transparencia*

El traspaso del manejo presupuestario del Poder Ejecutivo a los Poderes Judiciales ha sido un proceso paulatino y en algunas entidades todavía no ha concluido. Aspectos como el manejo de la nómina del Poder Judicial han sido posiblemente los que más complicaciones han generado. Sin embargo, los Poderes Judiciales del país parecen estar desarrollando una infraestructura capaz de asumir las nuevas tareas.

El principal reto a que se enfrentan los Poderes Judiciales en esta materia es que tienen que ser capaces de mostrar que pueden realizar un buen manejo de sus recursos financieros y, además, hacerlo con transparencia, de tal forma que la sociedad conozca el destino de los fondos que se asignan a los Poderes Judiciales. Un mecanismo adoptado por algunos Poderes Judiciales para asegurar la transparencia en el manejo de sus fondos consiste en contratar los servicios de contralores externos que se encarguen de revisar sus operaciones financieras. No obstante, esta práctica todavía no parece ser general en el país.

Por otro lado, el manejo de los Fondos Auxiliares para la Administración de Justicia también ha obligado a las instituciones judiciales a crear las instancias necesarias para su administración. Dada la naturaleza de los Fondos, éstos requieren una administración que se encuentre separada del resto de las actividades financieras de cada Poder Judicial. Las experiencias en la administración de dichos Fondos han sido desiguales. En algunos casos, el Fondo ha dado excelentes resultados, fruto de una magnífica administración. Sin embargo, en otros se han presentado importantes problemas en el manejo financiero.

2. *Administración de justicia y administración de recursos*

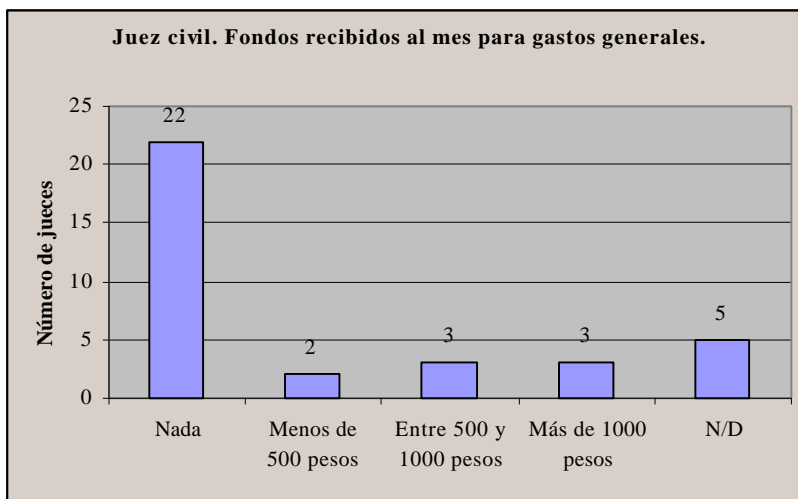
Como parte de los programas destinados a mejorar la administración en los Poderes Judiciales del país, deben mencionarse iniciativas en las que se presta especial atención a las funciones de los juzgadores en esta materia. Así, las relaciones entre los juzgadores y los administradores tienden a plantearse de forma distinta. Se observan situaciones como la que se presenta en Chiapas, donde

hay jueces en cuyos juzgados hay un administrador que los asiste en este tipo de tareas. Asimismo, existen entidades donde trata de llevarse un control sobre el suministro de material a las unidades jurisdiccionales con el objeto de racionalizar su consumo.

A fin de tener una perspectiva más amplia sobre la forma en que la administración se enlaza con los juzgadores para proveerlos de material, se preguntó a los oficiales mayores de cada Poder Judicial sobre la forma en que se comunican los juzgadores con ellos para resolver cuestiones relacionadas con el abasto de material y el mantenimiento de los locales. Los entrevistados normalmente coincidieron en señalar que el mecanismo opera a través de las solicitudes que los juzgadores dirigen oficial mayor. En algunos casos, las Oficialías Mayores cuentan con departamentos regionales que se encargan de resolver las necesidades de su zona. En otros casos, se opta por solicitar al juzgador que realice el pago y el Tribunal reembolsa, si se trata de asuntos no muy caros. También existen casos donde los juzgadores cuentan con un fondo que les permite realizar los gastos directamente, aunque éstos son los menos, y donde existe los fondos son bastante reducidos.

A propósito del manejo de numerario a cargo de los juzgadores, se estimó conveniente conocer cuál es la situación actual en este tema. Al efecto se preguntó a los jueces de primera instancia si recibían recursos para el pago de gastos generales. Los resultados aparecen en la figura V.43.

FIGURA V.43. FONDOS MENSUALES PARA GASTOS GENERALES



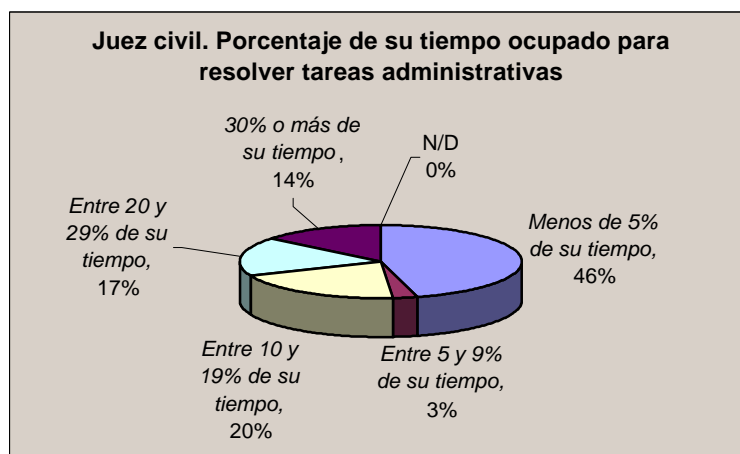
La figura V.43. parece indicar que son pocas las entidades en las que los jueces cuentan con fondos para realizar gastos generales en sus juzgados. Sin embargo, debe considerarse que la mayor parte de los juzgados que se visitaron se encuentran ubicados en las capitales de los estados y, en muchos casos, incluso en el mismo edificio que alberga el área administrativa. Por esta razón, muchos jueces indicaron que no era necesario contar con sumas adicionales. Aunque mencionaron que, en el caso de los juzgados foráneos, es conveniente contar con cierta cantidad de dinero al mes.

Entre los que mencionaron que sí recibían dinero, hubo un caso en el que el juez señaló que la suma que se le entregaba era menor a los doscientos pesos y que, además, debe comprobarse cómo se gastó el dinero. En otros casos, los jueces reciben sumas muy superiores y no están obligados a comprobar los gastos. También se presentaron situaciones en las que los jueces indicaban que ellos no recibían ninguna cantidad, pero algunos de sus empleados sí. De esta manera, el secretario de

acuerdos, el encargado del archivo o el actuario tienen una asignación mensual para gastos relacionados con sus funciones.¹³

El manejo de recursos económicos es solamente una de las actividades administrativas que realizan cotidianamente los juzgadores. Después de todo, el juez no es únicamente el responsable del ejercicio de la función jurisdiccional, sino que también es el encargado del juzgado desde el punto de vista administrativo. Evidentemente, este tipo de actividades evita que el juzgador se concentre únicamente en el desempeño de la actividad jurisdiccional. Con el objeto de conocer el tiempo que emplean los jueces a la solución de este tipo de asuntos, se les solicitó que realizaran una estimación sobre el tiempo que dedican diariamente a esta función. Los resultados aparecen en la figura V.44.

FIGURA V.44. PORCENTAJE DEL TIEMPO DE LOS JUZGADORES PARA TAREAS ADMINISTRATIVAS



Las respuestas de los entrevistados indican que pocos juzgadores consideran que las tareas administrativas ocupan un tiempo significativo. Como puede observarse, un porcentaje muy cercano a la mitad de los entrevistados consideró que éstas ocupan menos del 5% de su tiempo. Sin embargo, hubo quienes proporcionaron respuestas que contrastan con estas afirmaciones, toda vez que señalaron que dichas tareas les exigen más de una quinta parte de su tiempo. Una posible explicación sobre estas diferencias es que, en muchos casos, los jueces no distinguen las funciones jurisdiccionales que realizan de las administrativas, sino que consideran todas sus responsabilidades en conjunto. En consecuencia, no tienen presente las diferencias entre las tareas que realizan.

Quienes señalaron que las labores administrativas ocupan una parte significativa de su tiempo, indicaron que las labores principales tienen que ver con la formación de estadística, reparto de papelería y supervisión del personal. No obstante, muy pocos consideraron que sus tareas administrativas eran excesivas.

D. EL PROCESAMIENTO Y USO DE INFORMACIÓN

La estadística en la mayor parte de los Poderes Judiciales se emplea de dos maneras. En un primer caso, se utiliza como un mecanismo que permite controlar, de forma mínima, el desempeño de las unidades jurisdiccionales en función de sus resultados operativos; es decir, en función del

¹³ Cabe señalar que estos casos fueron considerados dentro de la figura III.52.

número de asuntos que procesan por cada periodo que se examina (por lo general, un mes). La segunda función de la estadística es producir información sobre el desempeño global de los Poderes Judiciales midiendo los totales de cada una de las áreas del Tribunal.

1. *La estadística típica*

La elaboración de información sobre las actividades jurisdiccionales de los Poderes Judiciales es una cuestión que presenta una variedad muy limitada, aunque existen muchos contrastes dentro de lo limitado de la oferta. De esta manera, una gran mayoría de los Poderes Judiciales genera información que suele contener muy pocas variables. Entre éstas destacan cuestiones como el número total de asuntos ingresados al Poder Judicial divididos por materia, el número de recursos de segunda instancia interpuestos, el total de expedientes concluidos, así como el número de amparos interpuestos en contra de las resoluciones del Poder Judicial y los resultados de los mismos. En cada caso, los niveles de especificidad son variables; no obstante, son pocos los Poderes Judiciales que elaboran una estadística meticulosa sobre los resultados de su actuación. Si la estadística es pobre, esto revela una comprensión también pobre de los usos que puede tener.

Muchos Poderes Judiciales emplean la estadística para medir la calidad de sus resoluciones a través de la comparación que obtienen del número de amparos solicitados contra el número de amparos concedidos. En el caso de la calidad de las sentencias de primera instancia, el mecanismo es muy semejante; sólo que para esta medición se toman las sentencias apeladas y se comparan con las resoluciones que las modifican. Sin embargo, por lo general, estos ejercicios se limitan a revisar los resultados totales de cada unidad jurisdiccional para hacer una primera evaluación y, posteriormente, calculan el total de todo el Poder Judicial. No obstante, este tipo de ejercicios tiene importantes limitaciones, toda vez que reduce la difícil cuestión de determinar la calidad del trabajo de las unidades jurisdiccionales a una mera comparación de resultados que no dice nada respecto a los contenidos o destinos de los procesos.

La mayor parte de los Poderes Judiciales no emplea la estadística como una herramienta que contribuya a la planeación de las actividades de la institución, sino que suelen limitarse a usarla como un instrumento que permite dar a conocer los resultados de las actividades de las instituciones y como el cumplimiento de órdenes burocráticas para recopilar la información necesaria para los informes de actividades de cada año.

No cabe duda de que el próximo reto de los Poderes Judiciales en materia de estadística es transformar su producción de información en material susceptible de ser empleado para intervenir en los procesos de planeación de las actividades de los Poderes Judiciales y en una medición más precisa de sus resultados. Es decir, emplear la estadística como una herramienta para el diseño de la política judicial.

2. *Procesos estadísticos de control*

Por lo general, los procesos de recolección de información para la elaboración de la estadística de los Poderes Judiciales se realizan mediante el llenado de formatos uniformes a cargo de cada una de las unidades jurisdiccionales. Los formatos suelen remitirse mensualmente la oficina donde se hace el vaciado de la información.

Por lo que respecta a los formatos diseñados para la obtención de la estadística de cada unidad jurisdiccional, debe mencionarse que se encontraron, en líneas generales, tres tipos de formato: el primer tipo agrupa los formatos que proporcionan una visión muy general sobre el desempeño de la unidad. En este caso, la información solicitada es tan general que es posible emplear formatos muy semejantes para obtener información sobre unidades jurisdiccionales de distintas materias. El segundo tipo contiene información más detallada sobre los resultados de cada unidad. En los Poderes

Judiciales que emplean este tipo de formatos, suelen tenerse modelos especiales para las unidades jurisdiccionales en función de la materia que conocen. Finalmente, el tercero presenta información que es susceptible de ser empleada no sólo para la elaboración de informes generales sobre el desempeño de la unidad, sino que también permite realizar un análisis más profundo sobre las condiciones en las que opera cada unidad. A continuación, se presentan dos cuadros en los que se comparan los contenidos de los formatos tipo por materia para las tres categorías:

FIGURA V.45. FORMATOS ESTADÍSTICOS PARA JUZGADOS CIVILES

<i>Formato simple</i>	<i>Formato medio</i>	<i>Formato analítico</i>
-Número de expediente -Fecha de inicio -Clasificación: contencioso, jurisdicción voluntaria -Tipo de juicio -Materia (civil, familiar, mercantil) -Monto -Forma en que concluyó: <ul style="list-style-type: none"> • Sentencia absolutoria, sentencia condenatoria • Desistimiento • Transacción • Otros motivos -Fecha de conclusión -Duración -Fecha de remisión al Archivo -Observaciones -Totales del mes: <ul style="list-style-type: none"> • Asuntos pendientes al inicio del mes • Iniciados • Concluidos • Pendientes • Audiencias • Acuerdos • Sentencias interlocutorias 	Además de la información contenida en el formato simple incluye: <ul style="list-style-type: none"> -Nombre del actor y del demandado -Tipo de emplazamiento -Notificaciones <ul style="list-style-type: none"> • Por lista • Personales -Amparos interpuestos: <ul style="list-style-type: none"> • Total • Negados • Concedidos • Para efectos -Audiencias <ul style="list-style-type: none"> • Celebradas • Suspendidas -Embargos -Apelaciones interpuestas <ul style="list-style-type: none"> • Remitidas • Por remitir • Confirman • Modifican • Revocan -Sentencias ejecutadas -Desalojos -Remates -Amparos interpuestos 	Además de la información contenida en los modelos anteriores incluye: <ul style="list-style-type: none"> -Información se presenta acompañada de cifras que permiten tener una valoración general sobre el desempeño de la unidad jurisdiccional en cada rubro de su actividad. -Información sobre el personal que interviene en la tramitación de los expedientes. -Identifica muchos trámites por expediente.

FIGURA V.46. FORMATOS ESTADÍSTICOS PARA JUZGADOS PENALES

<i>Formato simple</i>	<i>Formato medio</i>	<i>Formato analítico</i>
-Número de expediente -Fecha de inicio -Tipo de delito -Forma en que concluyó: <ul style="list-style-type: none"> • Sentencia absolutoria • Sentencia condenatoria • Desistimiento • Perdón • Otros motivos -Fecha de conclusión -Duración -Fecha de remisión al Archivo -Observaciones -Totales del mes: <ul style="list-style-type: none"> • Asuntos pendientes al inicio del mes • Iniciados • Concluidos • Pendientes • Audiencias • Acuerdos • Promociones -Sentencias interlocutorias -Reporte de ingresos al fondo auxiliar	Además de la información contenida en el formato simple incluye: <ul style="list-style-type: none"> -Nombre del acusado y del agraviado -Consignación con detenido -Órdenes de aprehensión dictadas -Órdenes de aprehensión ejecutadas -Autos de formal prisión -Autos de sujeción a proceso -Autos de libertad -Amparos interpuestos -Sentido de las sentencias de amparo -Incidentes: <ul style="list-style-type: none"> Tipo Sentencia interlocutoria -Libertad bajo fianza -Libertad por suspensión -Apelaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Número • Confirman • Revocan • Modifican -Visitas carcelarias al mes 	Además de la información contenida en los modelos anteriores incluye: <ul style="list-style-type: none"> -Información acompañada de cifras que permiten tener una valoración general sobre el desempeño de la unidad jurisdiccional en cada rubro de su actividad. -La información puede ser ordenada para el análisis del desempeño por día, semana o mes. -Proporciona información sobre el personal que interviene en la tramitación de los expedientes. -Identifica muchos trámites por expediente

El cuadro anterior proporciona una idea general del tipo de información que solicitan las áreas de estadística de los Tribunales. En ese sentido, los datos contenidos en el cuadro permiten tener una aproximación a la forma en que los Poderes Judiciales del país conocen la labor que desempeñan sus unidades jurisdiccionales. Por lo que se refiere a la distribución de las entidades por formatos empleados, encontramos que la mayor parte de las entidades emplea los que se clasifican como simples y medios. El formato analítico solamente fue encontrado en cuatro Poderes Judiciales.

Algunas características adicionales de las formas empleadas en los Tribunales del país se mencionan a continuación:

En el rubro relativo al tipo de juicio, puede haber una clasificación que siga los criterios del Código de Procedimientos Civiles de la localidad. Así, los informes pueden indicar el número de juicios sumarios civiles, el de diligencias preparatorias y de juicios ejecutivos, entre otros.

Por lo que respecta a los asuntos que se encuentran en trámite, en ocasiones son clasificados en función de la fecha en que se iniciaron. De esta manera, existen formatos que distinguen por años los asuntos pendientes.

Algunos formatos incluyen solicitudes de información sobre el estado que guardan los distintos expedientes que se encuentran en trámite; al efecto, debe indicarse si se encuentran en la fase de ofrecimiento de pruebas, en el desahogo o en los alegatos.

Hay formas en las que debe mencionarse la existencia de incidentes existentes por expediente y, en su caso, el sentido de la sentencia interlocutoria.

En cuanto a los expedientes concluidos, también existen formatos donde se solicita a los juzgadores que expresen las causas por las que concluyó el expediente o el juzgado a su cargo lo turnó a otro. En ese sentido, manifiesta si hubo excusa o recusación, si se interpuso una incompetencia, si la demanda no fue admitida o si la actora se desistió. En algunos estados se solicita también información sobre el estado en el que se encontraba el juicio en el momento en que fue enviado al archivo judicial. Asimismo, se solicita información sobre el número de expedientes que fueron recurridos.

Por otro lado, existen formatos diseñados para evaluar no sólo la productividad de toda la unidad jurisdiccional, sino la del personal de la misma. Al efecto, se solicita información sobre el desempeño individual.

La presentación de los informes de las unidades jurisdiccionales a través del requisitado de los formatos suele ser complementada con el envío de documentación adicional. En algún caso, se pide a los juzgadores que incluyan una copia de las sentencias dictadas durante el periodo sobre el que se informa. En otros casos, se envían listados clasificados por diligencia, con los datos de los expedientes.

Los formatos en general permiten obtener una gran variedad de información sobre el desempeño de las unidades jurisdiccionales. Sin embargo, existen diversos aspectos relacionados con su empleo, que resultan esenciales para el tratamiento de la información que proporcionan. De esta manera, la recepción de los formatos requiere un sistema capaz de capturar la información en una base de datos que permita su recuperación con distintas modalidades. La captura de la información es un proceso muy delicado que exige especial atención. Se trata de una etapa en la que está en juego la fiabilidad de la información que eventualmente será empleada para analizar el desempeño del Poder Judicial. En ocasiones, la ausencia de una fase de captura en el proceso de recolección de información provoca que ésta quede simplemente archivada.

En suma, también se encontró una gran disparidad con las formas de sistematización de la información, independientemente del tipo de formatos utilizados. Por otra parte, también puede suceder que los criterios para el tratamiento de la información obtenida se definen con posterioridad a la obtención de la misma. Esta circunstancia necesariamente repercute en los procesos de análisis de la información, toda vez que ésta se obtuvo sin una idea definida sobre su empleo posterior. En ese

mismo sentido, pueden presentarse casos en los que no existe ninguna planeación sobre la política de producción de información sobre las actividades de un Poder Judicial.

A propósito de los procesos de obtención de la información, algunos funcionarios judiciales indicaron que, dadas sus características, suelen presentarse problemas con la calidad de la información que se obtiene. Sobre este aspecto mencionaron que, en ocasiones, los titulares de las unidades jurisdiccionales tienden a presentar informes que no reflejan estrictamente la realidad con el fin de ocultar el rezago. El problema se torna todavía más agudo cuando se reconoce que no existen mecanismos que permitan verificar la calidad de la información proporcionada. Un funcionario mencionó que la mayor parte de las revisiones se hacen durante las vistas a las unidades jurisdiccionales, aunque este tipo de control es muy limitado, toda vez que las visitas a las unidades no suelen ser más de dos al año.

Otro problema estrechamente relacionado con el anterior es el que se presenta durante el llenado de los formatos. Muchos juzgadores tienen la impresión que se trata de una carga burocrática que distrae la atención de su personal. Esta percepción es todavía más marcada en aquellos Poderes Judiciales donde los jueces no reciben ningún tipo de retroalimentación que les sea de utilidad por la información que generan. Todo ello también repercute en la calidad de la información que se genera.

El panorama es diferente en el caso de los Poderes Judiciales que cuentan con sistemas automatizados de obtención de información a través de una red informática. En estos casos, los formatos se encuentran dentro de la propia red de la unidad jurisdiccional o del Poder Judicial y pueden ser llenados mediante operaciones más sencillas. Sin embargo, este tipo de sistemas, aunque presentan grandes ventajas y pudieran ser considerados como objetivos que lograr dentro de los sistemas de información de todo Poder Judicial, tampoco son infalibles. En un Poder Judicial reportaron discrepancias entre los informes rendidos mediante el empleo del sistema y la actividad real de algunas unidades jurisdiccionales.

Una vez revisados los mecanismos para la obtención de información sobre el desempeño de las unidades jurisdiccionales, conviene hacer algunos comentarios sobre los procesos de control existentes en los Poderes Judiciales. En primer lugar, debe mencionarse que los informes que rinden los juzgadores suelen ser un material importante para la planeación de las visitas a las unidades jurisdiccionales. Con ellos, es posible tener una idea general sobre la productividad del juzgado que va a visitarse. Durante el desarrollo de las visitas, los informes permiten orientar mejor la labor de los encargados de realizarla.

Pero los informes no sólo se emplean como material de apoyo para las visitas. Existen Poderes Judiciales que dan a conocer información sobre la productividad de todas las unidades jurisdiccionales, de tal forma que todos los miembros del Poder Judicial pueden comparar sus resultados. En opinión de un funcionario judicial, este mecanismo es útil para presionar a aquellos juzgadores que tienen una baja productividad, toda vez que los exhibe frente a sus pares.

Para concluir este apartado, debe resaltarse el hecho de que la estadística judicial cumple fundamentalmente una función informativa. Sin embargo, debe reconocerse que los procesos de producción y análisis de información sobre el desempeño de los Poderes Judiciales pueden ofrecer mucho más de lo que proporcionan en la actualidad. En ese sentido, pueden convertirse en auténticos instrumentos de medición de distintas actividades de cada unidad jurisdiccional o del Poder Judicial en su conjunto.