

VII. Conclusiones y propuestas	303
A. El modelo occidental y el modelo mexicano en la actualidad	304
1. Eficiencia judicial	305
2. Independencia judicial	309
3. Acceso a la justicia	314
B. Hacia una agenda de reforma judicial	316
1. Propuestas particulares	317
2. Propuestas generales	320

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas* ha mostrado a los Poderes Judiciales del país desde muy diversas perspectivas. Evidentemente, cada una de estas instituciones es el producto de circunstancias distintas y cuenta con particularidades que los distinguen de los demás. Este último aspecto ha sido especialmente resaltado por los hallazgos de este trabajo. Es necesario reafirmar que los Poderes Judiciales del país son instituciones que cuentan con estructura y organización propias, cuyas características no pueden ser explicadas completa y satisfactoriamente mediante generalizaciones. En ese sentido, este análisis ha presentado un panorama general de los distintos aspectos que conforman estas instituciones, sin intentar suplantar lo que debe ser desarrollado por trabajos especializados en algún tema o bien en instituciones en particular. Por otra parte, el diagnóstico ha mostrado cómo, en líneas generales, todos los Poderes Judiciales del país empezaron a experimentar importantes cambios en la década de los noventa y, especialmente, en los últimos cinco años de dicho periodo. Si bien la reforma operada en el Poder Judicial federal puede ser considerada como un punto de partida para los cambios que se han introducido en los Poderes Judiciales del país, no es posible sostener que aquélla ha sido un modelo para estas instituciones judiciales. Cada entidad ha producido un modelo específico de Poder Judicial dentro del que sí es posible encontrar influencias de la más diversa índole. Sin embargo, se trata de influencias que no provienen exclusivamente de la justicia federal, sino que, en buena medida, son producto del contexto y desarrollo de cada entidad. Así, es posible hablar de un importante proceso creativo detrás del diseño de cada institución jurisdiccional. Sobre este proceso no existen más que algunas referencias históricas de algunas de estas instituciones, lo que deja un campo necesario y fértil para la investigación en esta área. La información presentada a lo largo de este trabajo por sí sola constituye un testimonio de la diversidad institucional existente en el país, así como de la compleja forma en que se producen las transformaciones de estos órganos.

El reconocimiento de la diversidad existente en la organización, funcionamiento y en los procesos de cambio de los Poderes Judiciales del país constituye la principal conclusión de este diagnóstico. Aunque es fácil de enunciar, se trata de una afirmación que acarrea un vasto cúmulo de información y no meras presunciones o experiencias aisladas. A partir de esta diversidad es inevitable reconocer la dificultad o imposibilidad de elaborar comparaciones generales entre los distintos Tribunales del país. Este tipo de ejercicios necesariamente serían poco exactos y confundirían sobre la variedad de aspectos y problemas de las instituciones. Mucho menos si, a partir de dichas comparaciones, pretende realizarse una evaluación y clasificación de las instituciones. Es necesario preguntar, ¿hasta que punto es comparable el Poder Judicial de un estado que ha sufrido fuertes carencias presupuestarias y que atiende a una población dispersa y rural, al de un estado que ha tenido mejores condiciones financieras y atiende a una amplia población urbana? La cuestión no es desdeñable; los problemas para realizar esta tarea pueden presentarse, al comparar de manera genérica las unidades jurisdiccionales de un mismo Poder Judicial. Es decir, ¿cómo se compara un juzgado mixto que atiende a una población indígena y que carece de la infraestructura mínima para operar, con un juzgado moderno, equipado, que resuelve únicamente asuntos del orden civil y mercantil de una capital? Para dar respuesta a estas difíciles interrogantes, no sólo es necesario identificar con todo detalle y claridad las condiciones y el contexto en el que operan dichas unidades, puesto que la mera identificación y contextualización probablemente sólo nos llevaría a concluir la imposibilidad de

llevar a cabo un análisis comparativo. Una comparación entre los Poderes Judiciales de un país, o de diversos países, sólo puede partir de aquello que es común, y lo que es común es el conjunto de elementos que caracterizan a las instituciones en su estructura y funcionamiento, de acuerdo con el modelo occidental. Es decir, lo que sí puede compararse son los grandes temas que, necesariamente, dan forma a lo que llamamos Poder Judicial; por ejemplo, su estructura administrativa, su organización jerárquica, los distintos componentes de sus procesos jurisdiccionales, sus fuentes de financiamiento, las facultades y competencias asignadas a las unidades jurisdiccionales, o incluso los efectos de sus componentes organizativos o funcionales, por citar tan solo algunos ejemplos. Lo que queremos enfatizar es que, mientras que un enunciado como “el Poder Judicial de X es superior al de Y” no nos dice realmente nada de estas instituciones, un análisis sobre la manera en que están facultados para administrar sus recursos o sobre la manera en que utilizan equipos de cómputo claramente describen aspectos de estas instituciones.

A continuación, intentan presentarse las conclusiones derivadas de un trabajo que analizó comparativamente las instituciones jurisdiccionales del país, a partir del método recién descrito. Como las propias conclusiones muestran, lo que se comparó son los grandes temas que conforman la estructura, funcionamiento jurisdiccional, administración y características subjetivas de los miembros que integran las unidades jurisdiccionales. A partir de dichas comparaciones, se presentaron o bien los resultados generales de lo que ocurre en todo el país, cuando esto no acarrecaba ninguna valoración o juicio sobre su desempeño, o bien las tendencias generales, en términos porcentuales, de lo que las respuestas de los entrevistados nos dejaron entrever sobre lo que parece acontecer en el país. Un análisis de esta naturaleza no pretende hacer conclusiones tajantes, sino que simplemente presenta líneas generales de la manera en que se lleva a cabo la administración de justicia del país. Este estudio necesita y aspira a ser continuado y mejorado por otros posteriores, que perfeccionen su alcance y profundicen en sus objetivos. Desde todos los puntos de vista, este diagnóstico aspira a ser un primer acercamiento al tema de la justicia local.

A. EL MODELO OCCIDENTAL Y EL MODELO MEXICANO EN LA ACTUALIDAD

Como ha quedado explicado en la introducción y en el capítulo relativo a la metodología, la escasez de información sobre los Poderes Judiciales locales y el reconocimiento de que se trata de instituciones muy diversas entre sí nos llevaron a plantear el estudio desde una perspectiva teórica, basada en la función que cumplen los Poderes Judiciales en un Estado democrático de derecho. De esta manera, asumimos que la creación de un marco de referencia para la investigación sólo podía realizarse partiendo de un planteamiento teórico, familiar a todas las instituciones judiciales del país. El resultado consistió en el análisis de los dos grandes planteamientos teóricos y la manera en que se relacionan: por una parte, la identificación de la eficiencia, la independencia y el acceso a la justicia como los tres grandes principios orientadores de la acción de los Poderes Judiciales y, por otro lado, la organización y la estructura; el funcionamiento jurisdiccional; la administración y la operatividad interna, y los elementos subjetivos como las cuatro áreas de análisis de las instituciones judiciales. Estas áreas de análisis inciden de muchas formas en el cumplimiento de los principios orientadores. Por poner un ejemplo, dentro de la organización y estructura jurisdiccional, se encuentra el tema de los mecanismos para nombrar a los magistrados. Este tema, por sí sólo, repercute en la independencia judicial, ya que se refiere a la intervención de los otros poderes públicos en estos mecanismos. Igualmente, un tema, como el equipamiento de las unidades jurisdiccionales, propio de la operatividad interna de los Poderes Judiciales, incide en el principio de la eficiencia. De esta manera, el estudio se realizó atendiendo a la situación de cada Poder Judicial de la república respecto de las cuatro áreas de análisis y su relación con los tres grandes principios orientadores. En

consecuencia, los apartados siguientes presentan el resumen del trabajo en tres grandes áreas de diagnóstico: eficiencia, independencia y acceso a la justicia.

1. *Eficiencia judicial*

La eficiencia de la justicia busca llevar a cabo esta tarea con los mejores resultados, pero también al menor costo posible. Por lo tanto, se constituyen una infinidad de acciones y medidas que intentan lograr este difícil equilibrio. En la realidad, lo que se presenta frecuentemente es una continua tensión entre ambos polos, y cada medida que se adopta acaba favoreciendo uno de los dos, pero casi nunca ambos. O se mejoran los resultados o se reducen los costos.¹

Es posible decir que este principio, o conjunto de objetivos, es quizá el que ha guiado preponderantemente la reforma judicial en México; al menos, en lo que va hasta ahora. Las razones que explican esta situación son hasta cierto punto fáciles de entender. Cuando una estructura estatal no está produciendo los resultados que se esperan de ella, históricamente se presenta la coyuntura para “modernizar” tal institución. Esta modernización normalmente supone el transformarla en su composición y funcionamiento, a efecto de que pueda cumplir con su papel de manera cabal. Esto fue lo sucedido con la justicia en México. Ante el panorama desolador que dejaron los años de crisis económica, era claro que el aparato de justicia estaba rezagado por la creciente demanda de la población. Los tribunales eran vistos como espacios de corrupción e incertidumbre, donde se conocía el momento de entrada de los asuntos, pero nunca el momento de su salida.

Cuando el país entra en una dinámica general de transformación de sus estructuras estatales (programas de modernización económica y política en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari), la justicia se convirtió en el auténtico rezago del país. De ahí que, al iniciar su sexenio, Ernesto Zedillo, no obstante su formación de economista, comenzó con una amplia iniciativa de reforma judicial.

La modernización traducida en eficiencia de la justicia se ha perseguido de diversas maneras y a través de múltiples mecanismos. Por lo que toca a la justicia federal, está claro que ahora el país cuenta con una institución mucho más activa.

En el marco de las transformaciones experimentadas por los Poderes Judiciales locales durante la década de los noventa, los temas relacionados con la eficiencia de las instituciones judiciales son posiblemente los que más han ocupado la atención de sus órganos de gobierno y de los titulares de las unidades jurisdiccionales. Entre estos, el tema de la reducción del tiempo de tramitación de los procesos es seguramente el que más ha llamado la atención. A todas luces, el retraso desmedido en el cumplimiento de la administración de justicia se erigió como el problema más visible. Se trata de un asunto presente en casi todas las discusiones sobre los temas pendientes del Poder Judicial, ya porque desea resaltarse los avances obtenidos o porque se hace hincapié en la necesidad de abordar el problema.

De conformidad con los datos mostrados a lo largo de este trabajo, las estrategias para mejorar la eficiencia de los Poderes Judiciales se han ocupado de las siguientes cuestiones generales: capacidad instalada y reconfiguración institucional, controles sobre la administración de justicia, recursos financieros, modernización operativa, modernización de la infraestructura, modernización administrativa y políticas de personal, así como reformas legislativas.

1) *Capacidad instalada y reconfiguración institucional.* Por lo que respecta a la capacidad instalada, es importante señalar que los Poderes Judiciales han mostrado una fuerte tendencia a incrementar constantemente el número de unidades jurisdiccionales, en sus distintos niveles, así como

¹ Fix Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la reforma de la justicia, núm. 1, 1995.

ampliar la cobertura regional y por áreas de especialidad o competencia en las distintas demarcaciones que componen los distritos o partidos judiciales.

En lo correspondiente a la reconfiguración institucional, deben señalarse modificaciones que afectan tanto a la estructura jerárquica de los Poderes Judiciales como a la forma en que desempeñan sus actividades y la creación de nuevas funciones. En el primer caso, el ejemplo más representativo constituye la creación de los Consejos de la Judicatura. Como se mencionó en el rubro correspondiente, este tipo de órganos suelen tener una estrecha relación con el desempeño de las unidades jurisdiccionales mediante su intervención en diversas áreas que las afectan directa o indirectamente. De esta manera, su intervención como órgano especializado en cuestiones administrativas libera de esta carga a muchos titulares de unidades jurisdiccionales; especialmente, en el caso de los magistrados, quienes, al formar parte del Pleno del Tribunal, asumían esas funciones.

Precisamente, en relación con la forma en que se desempeñan las funciones en los Poderes Judiciales, debe destacarse la creciente especialización de los funcionarios y de distintas áreas de los Tribunales. La transferencia de funciones en materia de presupuesto a los Poderes Judiciales es un buen ejemplo de este tipo de proceso, y la necesidad de crear cuerpos especializados como órganos auxiliares de la función jurisdiccional en materia administrativa, ya sea bajo la estructura de las Presidencias, o bien de los Consejos de la Judicatura, cuando existen.

2) *Controles sobre la administración de justicia.* La creación de nuevos mecanismos de control de las actividades de los juzgadores o la depuración de los mecanismos existentes es un aspecto que reviste especial interés para el estudio de las organizaciones judiciales. Muchos Poderes Judiciales han optado por abandonar el modelo tradicional de control, que consistía en una visita a cargo de un magistrado, que en buena medida dependía de las características personales del visitador, su intuición y habilidad. Las nuevas alternativas presentan verdaderos equipos de trabajo integrados por funcionarios especializados que se encargan de programar, preparar y realizar las visitas a las unidades jurisdiccionales. Es precisamente durante la etapa de preparación de las visitas cuando se realiza un análisis de la información que presentan mensualmente los juzgadores. Por lo que respecta a la forma en que se realizan las visitas, existen Poderes Judiciales donde se ha optado por conservar la presencia de los magistrados, pero se presentan acompañados de otros funcionarios encargados de revisar diversos aspectos de los juzgados. En otros casos, la visita la realiza únicamente el personal especializado. Si bien son todavía pocos los Poderes Judiciales que han mostrado avances en esta materia, debe resaltarse que se trata de un tema que despierta el interés de los funcionarios judiciales de todos los niveles.

En cuanto al enfoque que suele darse a los mecanismos de control, cabe resaltar que normalmente se trata de aspectos que tienen que ver con la productividad de las unidades jurisdiccionales y la velocidad con la que desempeñan su labor. En ese sentido, el rezago es una preocupación permanente tanto para juzgadores como para fiscalizadores. Dada la orientación de la mayor parte de estos mecanismos, puede decirse que su aplicación ha sido exitosa, si se toma en consideración que casi todos los Poderes Judiciales indican que han disminuido considerablemente el rezago y acelerado su capacidad de respuesta.

Sin embargo, poco se ha hecho para controlar otras cuestiones de la actividad jurisdiccional. El caso más representativo es el de la supervisión de la calidad de las resoluciones emitidas por las unidades jurisdiccionales. Por lo general, este tipo de control se limita a llevar la cuenta del número de resoluciones que revocan o modifican sentencias dictadas por un juzgado en particular. Solamente un Poder Judicial parece estar trabajando en el desarrollo de controles de calidad más sofisticados, al incorporar exitosamente mediciones sobre calidad de productos ofrecidos que suelen ser muy recurridos para evaluar a las empresas del sector privado.

3) *Recursos financieros.* Un aspecto fundamental en la mejoría del desempeño de los Poderes Judiciales, aunque claramente no el único, es el que se refiere a contar con una sustantiva mejoría

de recursos financieros que repercuten en las instalaciones, equipamiento, mobiliario, contratación de personal suficiente y preparado, cursos de capacitación, entre los más sobresalientes. A este respecto se señalaron las importantes mejoras que se han dado, de manera general, en todo el país, a través de tres grandes elementos: incremento presupuestal, creación de los Fondos Auxiliares para la Administración de la Justicia (o denominaciones equivalentes) y creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que dota a las entidades de fondos, aunque de manera desigual, para la administración y procuración de justicia.

4) *Modernización operativa*. Las reformas a la legislación procesal como un mecanismo para mejorar la eficiencia de los Poderes Judiciales es un recurso que goza de bastante aceptación. En ocasiones, este tipo de medida ha sido la principal respuesta de los Poderes de los estados al problema de la lentitud del aparato de administración de justicia. Los ajustes que se han contemplado incluyen principalmente cuestiones como la reducción de los términos procesales y la reestructuración de las etapas de los procesos.

Sin embargo, la opinión de algunos entrevistados ha sido en el sentido de que las reformas no han tenido los efectos deseados e, incluso, hubo quienes afirmaron que las reformas han tenido resultados negativos. En todo caso, no se encontró información elaborada con el fin de medir los efectos de dichas reformas, por lo que resulta muy difícil determinar sus efectos.

Las medidas para aumentar la productividad de las unidades jurisdiccionales y reducir el tiempo de tramitación de los juicios, en general, parecen estar arrojando muy buenos resultados. Sin embargo, debe reconocerse que la mayor parte de los Poderes Judiciales del país ha optado por la cantidad frente a la calidad. En consecuencia, la asignatura pendiente es el tema de la calidad de las resoluciones que emiten las unidades jurisdiccionales. Los esfuerzos en esta materia han sido muy limitados y, en la mayor parte de las entidades, se basan en el empleo de herramientas muy sencillas diseñadas para efectuar comparaciones sobre los resultados en segunda instancia o en el amparo de las resoluciones emitidas por las unidades jurisdiccionales. En ese sentido, es necesario empezar por reconocer que la calidad de una determinación judicial es una cuestión que rebasa ampliamente el problema de la subsistencia de las determinaciones en segunda instancia.

Por otra parte, debe reconocerse que muchos de los esfuerzos realizados para mejorar la eficiencia de las instituciones encargadas de la administración de justicia han sido producto de planteamientos que abordan parcialmente los problemas. El caso más representativo es el de las reformas legislativas y las expectativas que generan. La construcción de modelos de solución complejos ha sido muy escasa.

En materia de seguimiento de proyectos y evaluación de resultados, también se presentan importantes carencias. Los Poderes Judiciales no han creado nuevos instrumentos que permitan medir los efectos de las medidas que se adoptan. Sigue dependiendo de los mecanismos tradicionales de información sobre las actividades jurisdiccionales. En algunas ocasiones, se han realizado ajustes a este tipo de herramientas con el fin de adaptarlas mejor a los requerimientos de los procesos de control de la productividad; sin embargo, en términos generales, la producción de información judicial sigue siendo un tema pendiente en el país.

5) *Modernización de la infraestructura*. El tema de la modernización de la infraestructura de los Tribunales puede ser dividido en dos grandes áreas. En primer lugar, la construcción y remodelación de edificios destinados al Poder Judicial. En segundo lugar, el equipamiento de las unidades jurisdiccionales.

Por lo que respecta a la construcción y remodelación de edificios, debe destacarse la intensa actividad desarrollada por muchos Poderes Judiciales, aunque también es necesario mencionar que todavía hay instituciones que se encuentran muy rezagadas en esta materia.

El diseño de los espacios dentro de los edificios que albergan instalaciones del Poder Judicial constituye una aportación novedosa a la forma de trabajar dentro de las unidades jurisdiccionales.

Se trata de la “arquitectura judicial” como una disciplina que ha ido cobrando importancia en algunos países desarrollados, y que ha mostrado efectos muy positivos al pensar en los espacios idóneos requeridos para este tipo de instituciones. De esta manera, la planta de los edificios considera instalaciones que se requieren para el correcto funcionamiento de la unidades. En ese sentido destaca, por citar algunos ejemplos, la separación del área de trabajo con el área para el público, la existencia de espacios para el desarrollo de audiencias y un espacio para el archivo, entre otros.

Por lo que respecta al equipamiento, destaca la llegada del equipo de cómputo a las unidades jurisdiccionales. Prácticamente todas las unidades jurisdiccionales visitadas cuentan con al menos una computadora. No obstante, en algunos casos, el equipo es insuficiente. Seis entidades tienen importantes limitaciones. A propósito de los datos anteriores, conviene recordar que es información obtenida por el equipo de campo durante la visita a las unidades jurisdiccionales que se encuentran en las capitales de los estados o en las principales ciudades de cada entidad. Algunos entrevistados se refirieron a la situación de las unidades jurisdiccionales en otros sitios de la entidad, y mencionaron que las carencias son más frecuentes en las regiones apartadas.

Un mecanismo que ha sido muy útil para la compra de equipo de cómputo para los Poderes Judiciales es el Fondo Nacional de Seguridad Pública. Los recursos provenientes de este fondo han contribuido a financiar el equipamiento de muchas unidades en el país. Sin embargo, es necesario reconocer que en este tema todavía existen muchas diferencias entre las entidades del país y que hay Poderes Judiciales que hace poco tiempo que decidieron empezar a emplear las computadoras.

Un tema estrechamente relacionado con la presencia de equipo de cómputo en las unidades jurisdiccionales tiene que ver con la forma en que el mismo es aprovechado. Las observaciones del equipo de campo y los comentarios de los entrevistados apuntan hacia una infrautilización del equipo. Por lo general, las computadoras son empleadas únicamente como procesadores de palabras. Existen Poderes Judiciales en los que se han creado una serie de formatos o máscaras de captura diseñados para agilizar la elaboración de los acuerdos de los juzgados. En algunos casos excepcionales, fue posible observar el empleo de una red interna en la unidad o en el Tribunal. Sin duda, el tema del aprovechamiento de las herramientas informáticas es una cuestión que requiere mayor atención en los Poderes Judiciales del país. Se trata de la incorporación tecnológica en entidades que se habían caracterizado por carecer de este tipo de avances.

6) *Modernización administrativa y políticas de personal.* En cuanto a la forma de trabajar en las unidades jurisdiccionales del país, la tendencia observada es la falta de innovación y perfeccionamiento en sus labores cotidianas. Después de todo, una sola ojeada a los archivos de un juzgado o sala de un tribunal nos mostrará que el hilo y las agujas para coser expedientes son todavía empleados. La innovación tecnológica mencionada en la modernización de la infraestructura ha influido en el cambio de algunos métodos de trabajo; pero, en términos generales, se observa una gran distancia en la optimización de formas de gestión interna.

De manera similar, es posible advertir la falta de mecanismos que provean información relevante y oportuna sobre el propio Poder Judicial y su marco regulatorio a los propios juzgadores. Esta situación llega a extremos delicados, tratándose del desconocimiento de tratados internacionales que han sido incorporados al orden jurídico nacional.

La excepción a esta afirmación se presenta en el manejo de personal. Bajo la misma tendencia a la especialización, se encuadran las medidas destinadas a la profesionalización del personal que labora en el Poder Judicial. Los Poderes Judiciales del país han creado Institutos de Capacitación y áreas que se encargan de elaborar y aplicar exámenes a aspirantes a ingresar al Poder Judicial o a ocupar plazas de mayor jerarquía. El personal que labora en estas áreas por lo general realiza labores jurisdiccionales.

A través de las modificaciones en la política de personal también ha intentado incidirse en el desempeño de los Poderes Judiciales. Al efecto, ha tratado de hacerse más atractivo el ingreso al

Poder Judicial mediante el aumento de las percepciones de los juzgadores. Se han creado incentivos para que los miembros del Poder Judicial participen en actividades académicas. En algunos casos, los Institutos de Capacitación de los Tribunales programan cursos monográficos u organizan conferencias sobre temas de interés para los funcionarios judiciales. Por otro lado, se ha puesto más atención a los mecanismos de selección de personal. En opinión de muchos funcionarios judiciales, estas medidas deben tener efectos positivos sobre el desempeño de los Poderes Judiciales. Sin embargo, son pocos los Poderes Judiciales que cuentan con programas integrales diseñados para mejorar su eficiencia y, aún menos, los que cuentan con instrumentos que permitan medir los logros obtenidos. Algunas entidades han participado activamente en la organización de cursos de posgrado para parte de su personal, en cooperación con instituciones académicas, como sucede con este Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.² En materia de políticas de personal, si bien han existido esfuerzos, parece necesaria una mejor planeación que seguramente hará que los recursos sean mejor empleados.

2. *Independencia judicial*

La racionalidad que subyace al principio de independencia judicial es, sin duda, la necesidad de contar con una auténtica imparcialidad en la administración de justicia no sólo para proteger a los individuos en contra de cualquier tipo de arbitrariedad o abuso, sino, sobre todo, para permitir que tan sólo sea este órgano “imparcial” el autorizado para determinar el sentido de la norma jurídica.

Si la eficiencia es el principio predominante hasta ahora en los procesos de modernización judicial, no puede decirse que la independencia haya quedado atrás. De hecho, ambos principios se encuentran interrelacionados, pues un Poder Judicial independiente requiere ser un poder más eficiente y viceversa.

Un aspecto crucial de la independencia judicial en el nivel federal y local es el relativo a su aspecto interior. Si bien es cierto que la independencia de los órganos jurisdiccionales ha logrado resultados importantes frente a los otros poderes públicos (presupuesto y nombramientos), no menos cierto es que, dentro de estas instituciones, aún existe una rígida jerarquía que frecuentemente choca con la autonomía de los juzgadores de menor nivel. Esta incertidumbre tendrá distintos resultados, dependiendo de los mecanismos de control que la autoridad jerárquica pueda ejercer sobre los inferiores.

Asimismo, está claro que un buen desempeño judicial está íntimamente relacionado con cargas de trabajo razonables y con las condiciones de trabajo adecuadas, tales como las remuneraciones, espacios adecuados, equipo y estímulos. Aunque estos temas ya son conocidos como piezas clave de los procesos de reforma, en México aún quedan muchos por perfeccionarse.

De manera particular, en las entidades se han hecho numerosas reformas que buscan una mayor independencia y una mayor autonomía, pero la variación de los resultados hace casi imposible la sistematización de lo acontecido. En términos generales, puede decirse que se ha avanzado mucho en cuanto a la independencia frente a otros poderes públicos y sociales, pero aún queda mucho por trabajar para dotar a los juzgadores de una auténtica autonomía.

² En 1999, el Instituto organizó por primera vez una maestría en “derecho judicial penal”, en colaboración con la Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato, donde participan funcionarios judiciales de cuatro entidades: Guanajuato, Aguascalientes, Michoacán y Zacatecas. No es la única, ya que la Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Autónoma de Nuevo León también han participado en programas semejantes para los Poderes Judiciales de dichas entidades.

En este trabajo se abordó el principio de la independencia judicial desde sus dos perspectivas. En primer término, se analizó la independencia del Poder Judicial como un Poder del Estado. En segundo lugar, se atendió a la independencia de los juzgadores, observando la forma en que realizan su labor y si ésta se desarrolla sin interferencias de agentes provenientes de la propia institución judicial o del exterior.

Desde el aspecto institucional, conviene resaltar en primer término la forma en la que los cambios que han transformado los Poderes Judiciales se han producido. Un fenómeno que caracteriza a un buen número de Poderes Judiciales es el hecho de que el inicio de los cambios que se produjeron durante la década de los noventa se ubica en los Poderes Ejecutivos. Esto quiere decir que el impulso de las reformas no necesariamente tuvo su origen en los propios Poderes Judiciales, sino que se debió a una iniciativa proveniente del exterior. Lo anterior no se refiere únicamente al hecho de que muchos gobernadores fueron los encargados de presentar las iniciativas de ley que reformaron los Poderes Judiciales, sino que también fueron ellos quienes estuvieron detrás de los trabajos preparatorios de las reformas. No deja de ser interesante resaltar que, en muchos casos, las iniciativas para generar un marco jurídico institucional que fuera más favorable para la consolidación de la independencia de los Poderes Judiciales tuvo su origen precisamente en uno de los Poderes que tradicionalmente ha tenido una fuerte injerencia sobre ellos.

Por lo que respecta a los resultados de estos cambios, no es posible elaborar una conclusión general. Todavía existen al menos una docena de estados en los que la independencia del Poder Judicial se percibe de manera incipiente. Sin embargo, no puede dejar de destacarse que hoy en día todas las entidades experimentan en alguna medida procesos que tienden a fortalecer dicho principio. Las estrategias generales observadas para reforzar la independencia y autonomía judicial son: participación en los procesos legislativos, relaciones con el Ejecutivo, independencia económica, relaciones con la justicia federal, garantías de selección e inamovilidad y retiro, controles y responsabilidad, mecanismos de selección y, finalmente, comunicación e imagen.

1) *Participación en procesos legislativos.* A propósito de las facultades de los Poderes Judiciales para iniciar leyes, debe señalarse que se trata de una facultad que prácticamente no se ejerce en el país. En este aspecto, los Poderes Judiciales se han mostrado poco interesados en intervenir decididamente en los procesos legislativos. Su actividad suele centrarse en la negociación de los contenidos de proyectos legislativos que ya se encuentran en trámite. En este aspecto se percibe un aumento de la presencia del personal del Poder Judicial en las discusiones parlamentarias. Lo anterior es digno de resaltarse, toda vez que es un indicador del posicionamiento político de los Poderes Judiciales en sus respectivas localidades. Debe reconocerse que esto implica un fortalecimiento de la imagen que los Poderes Legislativo y Ejecutivo tenían del Poder Judicial. En ese sentido, el Poder Judicial empieza a ser interlocutor. De esta manera, el camino hacia la consolidación de la independencia ha empezado a trazarse en la arena política.

2) *Relaciones con el Ejecutivo.* Otra área que ha mostrado cambios importantes es la compuesta por las relaciones entre los Poderes Judiciales y los Poderes Ejecutivos locales. La clara subordinación de los primeros a los segundos, que solía marcar esta interacción, ha dado paso a mecanismos que, si no han eliminado del todo el poder de los gobernadores sobre las instituciones jurisdiccionales y sobre los juzgadores en lo individual, sí han producido efectos importantes en un nuevo posicionamiento de los Poderes Judiciales. Las áreas más claras que revelan este cambio son los mecanismos de nombramiento de presidentes y de magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia en los que el Ejecutivo no tiene la única o bien la última palabra, ya que las Legislaturas intervienen directamente. En la mayor parte de los casos, el Poder Legislativo tiene que aprobar el nombramiento de un funcionario que ha sido propuesto por el Ejecutivo en una terna.

El tema de la eficacia de las resoluciones judiciales es una cuestión que también debe ser considerada en el análisis de la independencia de los Poderes Judiciales y en su relación con los Ejecu-

tivos. En ese sentido, debe destacarse que los Poderes Judiciales se enfrentan en ocasiones a muchos problemas para la ejecución de sus resoluciones. Asimismo, debe mencionarse que los Poderes Judiciales dependen de los Poderes Ejecutivos en las solicitudes de apoyo de la fuerza pública para la ejecución forzosa de determinaciones judiciales. La asistencia de los Ejecutivos locales en este aspecto es desigual. La presión de organizaciones sociales; particularmente, en el caso de los deudores de la banca y los inquilinos, ha sido muy significativa en el eventual apoyo que los Ejecutivos deciden otorgar. Pero también deben considerarse las políticas institucionales en materia de ejecución de sentencias. Los Poderes Judiciales no sólo deben velar por la ejecución de sus resoluciones, sino que también deben informar a la sociedad sobre la importancia de la función que desempeñan.

En materia penal, es conocido que la cooperación de los Ejecutivos locales, a través de las Procuradurías estatales, es fundamental para integrar las causas que los jueces deben tramitar. Esta área se encuentra plagada de deficiencias, que provienen incluso de un sistema penal que requiere ser actualizado a las demandas y necesidades del país.

3) *Independencia económica.* Un aspecto que preocupa particularmente a los integrantes de los órganos de gobierno de los Poderes Judiciales es el que se relaciona con la independencia económica de la institución. Los Poderes Judiciales de casi todos los estados de la república han recibido la responsabilidad del manejo de sus presupuestos. Esta circunstancia les ha obligado a crear áreas administrativas especializadas para el cumplimiento de esta función. Pero también exige la creación de mecanismos que garanticen un manejo eficiente y transparente de los fondos. Los Poderes Judiciales tienen una importante tarea que cumplir en esta materia. No obstante, cabe mencionar que algunos Poderes Judiciales han mostrado avances en esta materia, al optar por someter sus procesos administrativos a revisiones periódicas a cargo de auditores externos.

El tema de los recursos de los Poderes Judiciales también incluye otras cuestiones. Todavía existe mucha incertidumbre alrededor de los procesos de negociación de los montos que anualmente son aprobados para el gasto del Poder Judicial. Cada año, los funcionarios judiciales deben emprender largas negociaciones con funcionarios del Poder Ejecutivo o con los miembros de la Legislatura local. Las propuestas para el establecimiento de disposiciones que regulen la forma en que se provee de fondos a los Poderes Judiciales en el país cada vez tienen más partidarios. Sin lugar a dudas, es posible afirmar que un mecanismo predecible de asignación de recursos contribuye al fortalecimiento de la independencia de las instituciones judiciales.

Las percepciones de los funcionarios judiciales son un aspecto que también influye en su independencia. Los Poderes Judiciales del país se han esforzado por fortalecer el poder adquisitivo de los juzgadores. Estas medidas se han presentado en prácticamente todas las entidades del país. Sin embargo, todavía quedan muchas cuestiones que requieren atención en este rubro. Entre éstas destacan la forma en que se integran las percepciones de los servidores jurisdiccionales, así como el otorgamiento de bonos periódicos y extraordinarios por el desempeño. En el primer caso, debe reconocerse que la integración de las percepciones de los juzgadores debe ser el resultado de un proceso de asignación transparente. En varias ocasiones, el salario base de los juzgadores es menor a las percepciones efectivamente recibidas, ya que se les compensa con bonos y estímulos que se contabilizan por separado. Esta situación puede generar incertidumbre en los servidores judiciales. Por otra parte, en ocasiones el otorgamiento de estímulos a los funcionarios del Poder Judicial opera sobre criterios eminentemente subjetivos. La ausencia de reglas claras en esta materia puede producir muchos cuestionamientos a la forma en que se asignan los recursos.

4) *Relaciones con la justicia federal.* Como se documentó en el capítulo correspondiente, el sistema federal mexicano contiene vicios en su diseño que convierten a la justicia local en subordinada *de facto* a la justicia federal. Aunque esta situación era justificada por razones históricas, en la actualidad parece insostenible. Es fundamental cambiar la forma en que opera el juicio de amparo directo y la manera en que funcionan los amparos “para efectos” que producen un federalismo dé-

bil, pero que, además, elevan los costos para acceder a una auténtica justicia. En suma, se trata de un problema complejo de urgente atención, ante la sobrecarga de trabajo de la justicia federal, la debilidad del sistema de distribución de competencias, y el difícil y caro acceso a la justicia.

Ahora bien, ante la dificultad para que dichos ajustes se lleven a cabo en las condiciones actuales, es necesario mejorar la comunicación entre los dos ámbitos jurisdiccionales para lograr una mejor relación y, consecuentemente, una mejor comprensión de los problemas a que se enfrentan unos y otros juzgadores.

5) *Garantías de selección e inamovilidad y retiro*. Al igual que en el caso de la independencia institucional del Poder Judicial, el tema de la autonomía de los juzgadores requiere para su tratamiento una división por áreas. En este caso, interesan fundamentalmente dos cuestiones. Por una parte, se presenta el análisis de la situación actual de las medidas adoptadas por los Poderes Judiciales para el fortalecimiento de la autonomía de los juzgadores. Por la otra, se atiende a las medidas que indirectamente han fortalecido esta autonomía.

Entre las medidas que han contribuido a fortalecer la autonomía de los juzgadores debe considerarse la inamovilidad, la adopción de un sistema competencial para el ingreso al Poder Judicial y la existencia de procesos internos transparentes para la determinación de responsabilidades. En el caso de la inamovilidad, se ha visto que se trata de una cuestión que suscita importantes controversias en el país. A pesar de que la Constitución de la república la exige para los magistrados y que muchas legislaciones han incorporado esta figura incluso en beneficio de los jueces, no todos los Poderes Judiciales del país han logrado establecerla efectivamente.

Por lo que respecta a los concursos de selección del personal, los Poderes Judiciales han tenido un éxito desigual. Existen entidades donde el combate a la formación de relaciones clientelares ha dado muy pocos frutos. La operación de los concursos de oposición en ocasiones genera muchas dudas sobre la forma en que se seleccionó a los ganadores. En algunas entidades, la estructura del propio proceso de selección ocasiona este tipo de percepciones, toda vez que el desarrollo de las fases del concurso se realiza con muy poca transparencia. Sin embargo, el problema en muchos casos no reside únicamente en las deficiencias del diseño de los concursos; la falta de una voluntad decidida de los integrantes del Poder Judicial para ajustarse a las reglas establecidas produce también importantes distorsiones.

Entre los factores que contribuyen de forma indirecta a la consolidación de la autonomía de los juzgadores destacan cuestiones como la capacitación, los salarios y las condiciones en las que los servidores judiciales pueden retirarse del servicio. La capacitación contribuye a la formación y a la especialización de los servidores judiciales. La preparación de los juzgadores se ve reflejada en su capacidad y confianza para asumir la función que desempeñan y ser menos vulnerables a la presión externa.

El retiro de los funcionarios judiciales es posiblemente el tema al que se le ha prestado menos atención en los procesos de transformación que nos ocupan. La presencia de planes para la jubilación de los servidores del Poder Judicial es escasa. Existen casos en los que los jueces deben enfrentarse a importantes reducciones en sus percepciones en el momento en que optan por retirarse. La incertidumbre generada por la ausencia de planes adecuados de retiro afecta directamente a las condiciones laborales que ofrecen los Poderes Judiciales. Un juzgador que se siente inseguro ante su retiro puede verse tentado a buscar, durante su gestión, opciones profesionales o bien recursos adicionales. De cualquier manera, esto se convierte en un problema de efectos importantes. Una de las entidades visitadas diseñó un interesante plan de jubilación, que se encontraba en proceso de aprobación legislativa cuando se realizó el estudio de campo.

Las anteriores consideraciones revelan, nuevamente, que, si bien la independencia de los Poderes Judiciales del país se ha fortalecido, queda todavía mucho por hacer respecto de la independen-

cia de los juzgadores. Los jueces, en general, requieren un mayor fortalecimiento dentro de las instituciones judiciales. De otra manera, no podrá obtenerse una independencia judicial integral.

6) *Controles y responsabilidad.* Un último aspecto que tratar relacionado con la independencia institucional del Poder Judicial se presenta con el análisis de los efectos de una verdadera independencia. Ante esa perspectiva, los Poderes Judiciales deben ser capaces de responder a los retos que le plantea la sociedad, mediante la emisión de resoluciones imparciales, de alta calidad y de forma expedita. Para ello, se requiere que existan mecanismos que permitan controlar las actividades de los juzgadores y, en su caso, iniciar los procedimientos para determinar si los funcionarios judiciales han incurrido en responsabilidad administrativa, disciplinaria o penal. Como ya se ha dicho, recientemente se han creado mecanismos que pretenden cumplir con esta función. Sin embargo, en muchos casos se trata de procesos que requieren una mayor definición y cuya tramitación es todavía poco transparente. Además, en ocasiones, el inicio de estos procesos depende de decisiones subjetivas.

No puede dejar de subrayarse que la independencia efectiva de los Poderes Judiciales no sólo se basa en la no injerencia de otros poderes en sus funciones, sino que también es necesario que el Poder Judicial, en general, y los funcionarios, en particular, rindan cuentas de su actividad.

En el caso de los mecanismos de control y para la determinación de responsabilidades de los servidores públicos judiciales, debe destacarse la depuración de este tipo de procesos en la mayor parte de los Poderes Judiciales del país. En ese sentido, es importante señalar que en muchas entidades se ha optado por crear áreas encargadas del cumplimiento de esta función. De esta manera, la fiscalización de los juzgadores se ha convertido en una tarea especializada. No obstante, la operación de este tipo de mecanismos de control no siempre se encuentra claramente reglamentada. Esta situación puede terminar por producir un amplio margen de discrecionalidad en la toma de decisiones en esta materia.

Las asociaciones de jueces son organizaciones que pueden llegar convertirse en importantes interlocutores para la solución de problemas que afectan a sus miembros. En primer lugar, debe mencionarse su potencial para defender la independencia de los juzgadores. Sin embargo, este tipo de organizaciones son escasas en el país. De hecho, solamente fue posible encontrar una organización que agrupa juzgadores. Pero, incluso en ésta, no parece existir un planteamiento activo que contribuya al fortalecimiento de los juzgadores. Es fundamental mencionar que existe todavía una clara oposición por parte de los órganos de gobierno de los Poderes Judiciales al surgimiento de este tipo de organizaciones. El temor a perder autoridad frente a sus subordinados opaca la visión correcta de que esta subordinación debiera ser únicamente para fines administrativos. Se trata de un legado del sistema autoritario mexicano. Una auténtica asociación de jueces incidiría en una mejor comunicación de problemas y soluciones a los asuntos, es decir, repercutiría favorablemente en la administración de justicia.

7) *Imagen y comunicación.* Un aspecto especialmente importante para la consolidación del Poder Judicial como un Poder independiente capaz de ofrecer soluciones imparciales a los conflictos que se le plantean es la imagen de la institución. En ese sentido, los Poderes Judiciales del país han emprendido una intensa campaña para la dignificación de los espacios que ocupan las unidades jurisdiccionales. Se han construido nuevos edificios y se han remodelado los existentes. De esta manera, hay muchos Poderes Judiciales que cuentan con instalaciones nuevas que permiten que la sociedad los identifique y que proporcionan una mejor imagen de la institución. No obstante, en muchos casos, las campañas para la dignificación de espacios han tenido alcances limitados o se encuentran en una fase inicial.

Otro aspecto que aparece estrechamente relacionado con la independencia del Poder Judicial es el relativo a la forma en que la institución se comunica con el exterior. En ese sentido, se percibe una incipiente política de medios en los Poderes Judiciales, aunque la mayor parte de estos esfuer-

zos se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de la imagen institucional del Poder Judicial. Queda pendiente un importante aspecto relacionado con el papel de los Tribunales en la construcción del acceso a la justicia.

3. Acceso a la justicia

Sin duda, el principio que menos atención ha recibido es el acceso a la justicia. Esto se debe a que las fuerzas, ya mencionadas, que promovieron la reforma judicial se interesaron más por los efectos visibles e inmediatos del cambio que por las consecuencias más perdurables de éste. El acceso a la justicia es el principio que acarrea una transformación más profunda en la sociedad. Éste se constituye por todos aquellos mecanismos que facilitan el contacto de los particulares con las instituciones jurisdiccionales o, en otras palabras, se trata de la verdadera puerta de la justicia. Una justicia que resulta distante de la sociedad, ya sea por sus dificultades técnicas, por sus altos costos, o por otros obstáculos de la más variada índole, convierte a un Estado en una organización arbitraria y autoritaria. La justicia es más que un ideal, ya que se convierte en un puente de comunicación constante entre la sociedad y el aparato estatal.

En México, este acceso ha sido buscado, aunque siempre de manera parcial y limitada. Las limitaciones geográficas, lingüísticas, culturales y, sobre todo, económicas, han hecho de este aspecto uno muy complicado. Hoy en día todavía hay grupos sociales que se mantienen al margen de los órganos de justicia, aun cuando tienen controversias que resolver. Por una parte, las clases privilegiadas cuentan con otras formas de defender sus intereses de manera más rápida y confiable. Las clases marginadas, por otro lado, ante su distanciamiento o ignorancia sobre los procesos judiciales, optan por resolver sus conflictos por otras vías no siempre adecuadas ni imparciales.

En materia federal, el acceso es un serio problema. Los juicios de amparo suelen ser complicados técnicamente y, por lo tanto, costosos. Si bien es cierto que la gratuidad de la justicia está garantizada por la Constitución, la asesoría jurídica especializada no tiene límites en este aspecto. Claramente sólo ciertos grupos privilegiados pueden acceder a este medio de defensa, que protege, entre otras cosas, a los particulares frente a las resoluciones de tribunales locales.

Las acciones que los Poderes Judiciales locales han emprendido en esta materia se han centrado principalmente en seis campos: capacidad instalada, mecanismos alternativos para la solución de controversias, justicia indígena, defensorías de oficio, juzgados de paz y difusión de información y comunicación social.

1) *Capacidad instalada*. En primer lugar, se han producido cambios en la forma en la que los Poderes Judiciales se organizan para cubrir la demanda regional en cada entidad. En ese sentido, se ha optado por hacer ajustes a la competencia territorial de muchos juzgados y salas. Pero también se han creado nuevas unidades jurisdiccionales. Estas medidas han contribuido a facilitar el acceso de la población al aparato de administración de justicia, al reducir la distancia geográfica entre la institución judicial y los justiciables. En algunos Poderes Judiciales donde se han adoptado este tipo de medidas, se tienen registros sobre el aumento de los litigios en aquellas áreas que cuentan con nuevas unidades jurisdiccionales. Este fenómeno se presenta incluso donde se abrieron salas regionales de segunda instancia, aunque en estos casos el aumento se registra en el número de recursos que se interponen. En este primer elemento, se presenta una clara relación entre la mejora al acceso a la justicia y el incremento de la eficiencia funcional.

2) *Mecanismos alternativos para la solución de controversias*. Un segundo tema en materia del papel de los Poderes Judiciales en relación con el acceso a la justicia es el que se relaciona con los mecanismos alternativos para la solución de controversias. Si bien debe reconocerse que la mayor parte de los esfuerzos por introducir este tipo de mecanismos en las instituciones jurisdiccionales tienen como objetivo resolver cuestiones que tienen que ver con el principio de eficiencia, debe

reconocerse el efecto favorable en el acceso. Evidentemente, una planeación expresamente diseñada para facilitar el acceso de la población a mecanismos alternativos de solución de controversias puede resultar mucho más exitosa que aquellas estrategias que ven en estos mecanismos una salida a la carga de trabajo de los tribunales. En todo caso, las instituciones que establecieron nuevos mecanismos alternativos o que decidieron impulsar los existentes han tenido que crear nuevas formas de relación con los justiciables, y ello, por lo general, despeja el camino para que los ciudadanos puedan resolver sus conflictos.

Sólo será posible contar con medios alternativos de resolución de controversias en la medida en que éstos efectivamente solucionen conflictos y no sólo sean caminos previos a la tramitación ineludible de un juicio o, lo que es peor, una mera simulación que no soluciona los problemas de fondo. Como ya se mencionó, es muy desigual el tratamiento que la ley otorga a estos medios de resolución de conflictos. Mientras que en algunos estados se ha hecho el reconocimiento de su importancia e incorporación a las etapas procesales, en otros estados se las ha dejado como figuras vacías de significado. Aun cuando el uso de figuras como la conciliación o la mediación se ha incrementando, no han logrado trascender su papel relativamente marginal en la solución judicial de conflictos. Es fuera de la esfera jurisdiccional donde estos mecanismos han logrado mejores resultados.

3) *Justicia indígena*. Esta cuestión ha llamado la atención de varios Poderes Judiciales del país. Al efecto, se han iniciado proyectos que tienen como objetivo proporcionar a los grupos étnicos regionales un aparato de administración de justicia que se ajuste a sus necesidades. Los esfuerzos en esta materia han incorporado mecanismos novedosos, que permiten la convivencia del derecho positivo mexicano con los usos y costumbres que el propio derecho mexicano reconoce a cada grupo étnico. Sin embargo, debe reconocerse que la mayor parte de los esfuerzos en esta materia requieren todavía muchos ajustes. Las experiencias que empiecen a acumular seguramente serán un material valioso para definir mejor los objetivos de los mecanismos existentes. También es necesario advertir que muchos Poderes Judiciales han mostrado poco interés por explorar estos temas. 4) *Defensorías de oficio*. Las defensorías de oficio en el país no han escapado del problema generalizado de baja preparación y capacitación deficiente por parte de sus integrantes. Si a esta situación se le agrega que los salarios son sumamente reducidos, una vez más estamos frente a una actividad que no cuenta con incentivos para que mejore. No obstante que la Constitución del país garantiza el derecho a ser defendido en materia penal, este enunciado se ve reducido a un buen deseo, ya que de hecho, en ocasiones, el defensor se ve sobrecargado de trabajo y sin las condiciones necesarias para su desempeño, aunado a la siempre insuficiente cantidad de defensores. A pesar de ello, estas defensorías extienden su oferta de servicios a otras materias, como la familiar e incluso la civil. Sin embargo, en estos casos tampoco se cuenta con experiencia exitosa por poseer los mismos problemas. Cabe agregar que no existen instituciones privadas que presten este servicio de manera generalizada en el país, y los pocos organismos que lo hacen son muy limitados en su rango de acción, tal y como ocurre con los bufetes jurídicos de algunas universidades. Éste es sin duda uno de los grandes temas pendientes en el proceso inacabado de reforma judicial.

Tradicionalmente, la función de los defensores de oficio ha sido desempeñada por un órgano a cargo del Poder Ejecutivo de los estados. En algunas entidades se ha modificado este esquema, para trasladar el manejo de este tipo de órganos al Poder Judicial. El cambio ha producido una mejor coordinación entre los defensores de oficio y los juzgadores. No obstante, las defensorías de oficio siguen siendo un tema pendiente para la administración de justicia en el país. La percepción de los juzgadores sobre el desempeño de los defensores es muy baja. Frecuentemente se escuchan comentarios sobre los bajos salarios, la inexperiencia y el poco empeño de los defensores en su tarea. En términos generales, puede afirmarse que las defensorías de oficio siguen en espera de una transfor-

mación y que, mientras esto no ocurra, el acceso a la justicia seguirá teniendo importantes deficiencias.

5) *Juzgados de paz*. Los juzgados de paz o de menor cuantía tradicionalmente han sido ubicados en la base de la pirámide judicial. Una clara manifestación de lo anterior es el hecho de que en la mayoría de los estados los jueces de paz no cuentan siquiera con el título de abogados, sino que son “legos”. Esta situación de marginación de las entidades más cercanas a la población es más que sintomática de toda la situación en la que se encontraba la justicia local. Los Poderes Judiciales tenían poco interés en atender estos juzgados y han apostado por mantener juzgados con muy poca relevancia para la institución. Hay casos extremos en que el Poder Judicial cuenta con juzgados de paz en ciertas comunidades donde casi no llegan asuntos. Esto se combina con una nula difusión de las actividades y servicios que ofrecen algunos Poderes Judiciales.

Algunos estados que han tomado conciencia de esta situación han centrado sus esfuerzos y atención en la transformación de estas instituciones (normalmente, a través del incremento de las cuantías que pueden conocer), ya que ven en esto la posible irrupción de mecanismos que ayuden a descargar el trabajo de los juzgados de primera instancia. Aunque positivo, en principio, este esfuerzo deja de lado el papel del Poder Judicial en la solución de conflictos mediante el uso de estas instancias de cuantía menor, pero no de menor demanda social necesariamente.

6. *Difusión de información y comunicación social*. Como ya se mencionó en el apartado anterior, la política de comunicación de los Poderes Judiciales se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de la imagen de la institución. Sin embargo, existen algunos casos en los que es posible observar esfuerzos para emplear a los medios de comunicación como instrumentos para informar a la sociedad sobre la existencia del Poder Judicial como un poder del Estado que tiene la tarea de resolver conflictos. En ese sentido, hay Poderes Judiciales que cuentan con programas de radio o de televisión en los que difunden no sólo las actividades generales de la institución, sino que también proporcionan orientación a la sociedad. Asimismo, se emplean anuncios en los medios electrónicos o en la prensa, así como periódicos murales, donde se proporciona información de interés general sobre el Poder Judicial. Pero, a pesar de estos esfuerzos, sigue siendo necesario que las instituciones que administran justicia en el país refuercen sus estrategias de comunicación; particularmente, en lo concerniente al acceso a la justicia.

La función judicial que desempeñan los Poderes Judiciales es una labor que debe fortalecer su legitimidad mediante la renovación cotidiana de sus vínculos con la sociedad. Esto debe hacerse a través de las resoluciones que diariamente dictan los funcionarios jurisdiccionales y la forma en que éstas contribuyen a resolver no sólo los conflictos entre particulares, sino en general los problemas que aquejan a la sociedad. En ese sentido debe afirmarse que la legitimidad de las actividades de los Poderes Judiciales tiene un nicho fundamental en el contacto cotidiano con los justiciables. Para lograr que esta relación se establezca con solidez, es necesario que las instituciones judiciales y los servidores que laboran en ellas desarrollen una actitud comprometida de servicio y que se esfuercen por permitir el acceso de todos los justiciables al aparato estatal de administración de justicia. El acceso a la justicia finalmente va de la mano del conocimiento y la difusión que existe del sistema jurídico y de sus instituciones. Es este aspecto también un tema pendiente en las tareas comunes de los Poderes Judiciales en el nivel local.

B. HACIA UNA AGENDA DE REFORMA JUDICIAL

El *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas* ha proporcionado una descripción general sobre la situación que impera en el país. A la luz de esta información, consideramos que es posible señalar algunos temas que pueden resultar especialmente relevantes

para la elaboración de proyectos que tengan como objetivo mejorar la administración de justicia. Sin embargo, las reflexiones que se desprenden del diagnóstico no se limitan a la elaboración de propuestas sobre temas particulares. En este sentido, el diagnóstico también da lugar al planteamiento de nuevos trabajos sobre instituciones particulares, así como sobre temas que afectan a todo el proceso de la administración de justicia. Por último, el diagnóstico permite también trazar en términos muy generales algunas estrategias que pueden orientar el desarrollo de proyectos de largo alcance. En los apartados que siguen se expresan las anteriores consideraciones.

1. *Propuestas particulares*

A continuación se presentan las propuestas particulares, clasificadas en función del principio sobre el que inciden.

a. *Eficiencia*

En materia de eficiencia, los Poderes Judiciales requieren una profunda revisión de la forma en la que desempeñan sus labores cotidianas. En cierto sentido, puede afirmarse que las unidades jurisdiccionales no han variado su forma de trabajar desde hace más de cien años. Pero no es una tarea sencilla proceder al rediseño de la forma en que se labora en estas instituciones. Un proyecto que aspire a lograrlo debe necesariamente tomar en cuenta las experiencias y las necesidades de quienes desempeñan día a día la labor jurisdiccional. Para ello, es necesario realizar estudios donde se profundice en la forma en que se trabaja en las organizaciones judiciales.

Un aspecto estrechamente relacionado con la elaboración de estudios sobre el Poder Judicial, y que en buena medida fue el detonante del presente diagnóstico, constituye la falta de información sobre las actividades de los Poderes Judiciales. A pesar de que todos los Poderes Judiciales del país cuentan con procesos para la generación de información sobre sus actividades y que ésta suele ser presentada anualmente por los presidentes de los Tribunales, debe reconocerse que existen muchas deficiencias. En primer lugar, debe prestarse atención a la forma en que se genera la información con el fin de garantizar su validez. Asimismo, es necesario precisar con claridad cuáles son los requerimientos de información existentes y el empleo que va a dársele. Los Poderes Judiciales también deben procurar generar datos uniformes de sus actividades. El tema de la producción de información en los Tribunales es sin duda una cuestión que requiere mucha atención. Los proyectos en esta área pueden incluir desde la elaboración de un modelo de análisis del funcionamiento de una unidad jurisdiccional, hasta la integración de un centro nacional que maneje información sobre las actividades de los Poderes Judiciales.

Por otra parte, los Poderes Judiciales han mostrado un notorio crecimiento en los últimos años. Este fenómeno puede estar estrechamente ligado con un paulatino aumento de la litigiosidad en el país. Sin embargo, es necesario considerar que los Poderes Judiciales no pueden crecer sin ningún límite o planeación. En ese sentido, es necesario establecer políticas que orienten el crecimiento de las instituciones judiciales. Es decir, es necesario racionalizar su crecimiento.

Los Poderes Judiciales deben guardar un delicado y difícil equilibrio entre su autonomía e independencia, que salvaguarde su función de cualquier eventual intromisión. Sin embargo, esto no obstruye la cooperación que puede darse entre instituciones de varias entidades e, incluso, con el Poder Judicial federal, a fin de lograr que se conozcan experiencias útiles que mejoren la administración de justicia. El potencial que encierra la cooperación entre los Poderes Judiciales respecto del intercambio de experiencias en la función que desempeñan se encuentra prácticamente inexplorado. Es necesario establecer foros permanentes para el intercambio de este tipo de información.

Como es bien sabido, la jurisdicción mercantil corresponde tanto a la autoridad federal como a la autoridad local, de acuerdo con lo que establece la ley. Sin embargo, en la práctica, los tribunales federales han impuesto su jerarquía, se han negado a recibir los asuntos mercantiles que llegan a sus puertas y han esperado que las instituciones locales los reciban. Esta situación ha traído gran descontento pero, además, un desequilibrio en el propio trabajo estos tribunales. La jurisdicción mercantil es manejada por los juzgados y salas de apelación en materia civil, que representa entre el 60% y el 80% del total de asuntos que manejan, sin que se les proporcione ningún apoyo por parte de las instituciones federales y recibiendo todo tipo de notificaciones corrigiendo sus criterios de interpretación cuando los asuntos llegan, por vía de amparo, a las instituciones federales. Un problema adicional es la falta de especialización que los jueces y magistrados civiles tienen para atender ciertos asuntos, que requieren conocimientos técnicos en materia comercial y financiera.

La capacitación y formación de recursos es una tarea que difícilmente puede llegar a su fin, mientras el problema provenga de fuentes educativas deficientes y de falta de controles profesionales. Hoy en día la primera tarea es pensar en la formación de verdaderos capacitadores judiciales, ya que el problema en la actualidad inicia en ese nivel.

Un tema poco tratado en materia de eficiencia es el relativo a la calidad de las resoluciones judiciales. En ese sentido, muchos Poderes Judiciales se conforman con los resultados que producen mediante comparaciones de los resultados en alzada de las unidades jurisdiccionales. El análisis de la calidad de las resoluciones es mucho más complejo. El diseño de mecanismos que permitan analizar la calidad de las sentencias de forma integral debe ser una cuestión que requiere atención inmediata. En ese sentido, los instrumentos deben considerar cuestiones que van desde la forma en que se redactan las resoluciones hasta la reconstrucción de las argumentaciones que contiene.

b. Independencia

Entre las cuestiones que más preocupan a los funcionarios judiciales destaca el tema de la negociación del presupuesto anual de la institución. En ese sentido, las propuestas que se inclinan por establecer mecanismos legislativos que contribuyan a garantizar la llegada de fondos públicos a los Poderes Judiciales generan mucho interés en estas instituciones. Deben diseñarse proyectos que revisen la incidencia de las negociaciones del presupuesto en la independencia judicial para que, a partir de sus resultados, se creen propuestas que, en su caso, pueden producir reformas legislativas que establezcan mecanismos que hagan menos incierto el proceso de asignación del presupuesto.

No obstante, la existencia de mecanismos que aseguren la llegada de recursos a los Poderes Judiciales no es el único aspecto que requiere atención en materia presupuestaria. Es necesario pensar también en el diseño de políticas que orienten el ejercicio presupuestal, de tal forma que el gasto se haga de forma racional y que planteen mecanismos eficaces para su control.

Por lo que respecta a la situación general de la independencia de las instituciones judiciales, cabe resaltar que debe fortalecerse la vinculación de la institución con sus empleados, de tal forma que se genere un espíritu de cuerpo. Los jueces y en general el personal del Poder Judicial tienen que formar una relación más sólida con la institución a la que pertenecen. Esto implica que adquieran un compromiso no sólo con el desempeño cotidiano de sus funciones, sino que desarrollen un espíritu de cuerpo que genere orgullo de pertenecer al servicio judicial y celo en el cuidado de su imagen. El fortalecimiento de las instituciones es clave para mejorar la administración de justicia en el país.

Un aspecto que tampoco puede omitirse cuando se trata el fortalecimiento de las instituciones judiciales es el relativo a la condición que guardan los Poderes Judiciales locales respecto del federal, dada la situación por la existencia del amparo directo. El resultado es que los Poderes Judiciales

locales se encuentran prácticamente subordinados al Poder Judicial federal. Esta situación debe ser analizada con mucho detenimiento.

Es imprescindible que los Poderes Judiciales desarrollen claras estrategias de comunicación social y de enlace con los medios de comunicación. Sin convertirse en instituciones políticas que inunden con casos sensacionalistas los medios, es fundamental que se inicie un proceso de divulgación de las actividades que realizan, donde poco a poco los propios medios de comunicación se interesen por cubrir las actividades de estas instituciones de manera seria y continua. Esta labor contribuye a la creación de una imagen del Poder Judicial como poder público y de la función que desempeña.

Debe fomentarse la creación de asociaciones que agrupen juzgadores. Esta labor permitirá fortalecer su autonomía. En ese sentido, las asociaciones deben constituirse en organizaciones capaces de canalizar la problemática de sus asociados y de representar sus intereses. Los órganos de gobierno de los Poderes Judiciales deben propiciar condiciones favorables para el surgimiento de este tipo de organizaciones, aunque no deben intervenir en la formación de las mismas, toda vez que el fortalecimiento de la autonomía de los jueces necesariamente repercute en una mejor administración de justicia.

c. Acceso

El primer tema que se aborda es el relativo a los mecanismos alternativos para la solución de controversias. Hoy en día, éste es un tema crucial por su importancia dentro de las instituciones judiciales. De manera general, es imprescindible retomar la idea de mecanismos que coadyuvan a la justicia en cuanto a los beneficios que aportan al principio de acceso y no, como ha sucedido hasta ahora, como mecanismos que mejoran la eficiencia de la justicia. Para ello existen varios niveles donde este tipo de análisis tendrán que dirigirse. Por lo que respecta a aquellas entidades que ya contemplan estos mecanismos de mediación y conciliación como etapas de procesos jurisdiccionales, hay que reflexionar en la manera en que dichas etapas se conviertan en más que meros escalones burocráticos, proveyendo auténticas alternativas para la gente. Aquellas entidades que no los contemplan requieren un detallado análisis de sus procedimientos (en cada materia) para determinar la forma en que pueden ser introducidos. Sólo hay que añadir que contemplarlos como mecanismos dentro de las instituciones jurisdiccionales no significa que deban ser instancias dominadas por la intervención del juez, sino que pueden ser replanteadas dando acceso a otros puntos de vista.

Los Poderes Judiciales deben asumir un papel más activo en la difusión de las características de la función que realizan. En ese sentido, es necesario que informen a la población sobre las actividades que realizan y la forma en que es posible iniciar procesos jurisdiccionales. Asimismo, es necesario que las instituciones judiciales jueguen un papel activo en la formación de la cultura jurídica en el país. Ésta es quizá el área más delicada y, simultáneamente, más difícil. Se trata de la proyección de una nueva cultura jurídica en México. Hasta que el derecho no sea verdaderamente interiorizado y observado como el mejor medio para actuar en la sociedad, es difícil pensar que las instituciones judiciales van a cumplir cabalmente con sus complejas responsabilidades. Para lograr esta transformación, es necesario pensar en aquellos proyectos que tengan como objetivo la reorganización de la enseñanza jurídica en México, como una forma de dar un nuevo sentido al quehacer de abogados y jueces, pero también en el papel que en este proceso deben jugar los Poderes Judiciales mediante la creación de infraestructura que apoye la difusión de la cultura jurídica.

Los juzgados menores o de paz son creados como una forma destinada a evitar que los asuntos de poca importancia inunden el trabajo de los juzgados ordinarios. Sin embargo, estas instituciones ocupan recursos de los Poderes Judiciales, y hoy en día es necesario redefinir su actuación y su naturaleza. Es importante concebir estas instituciones no como entidades marginales de poca impor-

tancia, sino espacios claves que se encuentran cerca de la ciudadanía. Es necesario explotar el potencial de este tipo de unidades jurisdiccionales, como instrumentos que facilitan el acceso de la población al proceso de administración de justicia.

Algunas entidades han fortalecido el papel de las defensorías de oficio, y algunas otras han introducido la asesoría legal, pero, desafortunadamente, se trata de excepciones en el país.³ Hoy en día este tipo de cambios son indispensables para mejorar la administración de justicia en relación con el bienestar de toda la población. Esto implica una gran cantidad de recursos adicionales y de personal capacitado, así como de una transformación importante en cuanto a las tareas, responsabilidades y límites de estos servidores públicos.

Las relaciones del Poder Judicial con la sociedad deben ser analizadas en función de la capacidad del primero para resolver los problemas que le presenta la segunda. En ese sentido, los Poderes Judiciales deben ser responsables de fomentar entre sus miembros la existencia de una cultura de servicio. De esta manera, los juzgadores deben ser capaces de convertir su función en un auténtico proceso que permita solucionar efectivamente los conflictos que se les plantean.

Una cuestión muy cercana a la anterior es aquélla que se relaciona con el costo que representa para los particulares acudir a las instancias jurisdiccionales. Los Poderes Judiciales no pueden ser insensibles ante esta situación. Deben realizarse estudios que permitan conocer cuáles son los costos efectivos que se generan con motivo de un proceso jurisdiccional. Los Poderes Judiciales no pueden permanecer indiferentes a esta cuestión, toda vez que se encuentra estrechamente relacionada con el servicio que prestan.

2. *Propuestas generales*

a. *Diagnóstico*

El diagnóstico, como su nombre indica, corresponde a la primera fase de reconocimiento de la situación en la que se encuentra la administración de justicia en México, desde una perspectiva general, descriptiva, pero detallada al máximo. Es posible decir que es ésta la fase en la que se encuentra el proceso de reforma judicial en este momento, que reconoce la situación en la que se encuentran las instituciones tras los cambios que en el nivel federal y en el nivel local se llevaron a cabo en el país desde finales de la década de los ochenta y, particularmente, a partir de 1994.

Sin embargo, la elaboración de un diagnóstico integral sobre la administración de justicia en México es una meta que requiere un conjunto de trabajos de este tipo. Existen diversas áreas de las que no se tiene un conocimiento básico y documentado, que resulta fundamental para establecer la forma en que se encuentra la administración de justicia. Teóricamente, estos diagnósticos deben hacerse atendiendo a dos perspectivas: la institucional y la temática.

1) *Institucional*

Este tipo de diagnóstico deberá centrarse en las instituciones judiciales en particular, tratando de detallar al máximo todo lo que concierne a las particularidades de los componentes que constituyen su marco regulatorio, la forma en que está organizado, las distintas funciones que realiza y los procedimientos que utiliza, tanto en sus aspectos positivos como negativos, así como un análisis del impacto que esta organización y este funcionamiento pueden tener. Los diagnósticos también deben contener información sobre los sujetos que dan vida a esta institución, sus nombramientos, facultades, etcétera.

³ Cabe comentar que la justicia federal acaba de reestructurar su cuerpo de defensores de oficio.

La idea central de este primer tipo de diagnóstico es precisamente conocer la institución por dentro, desde una perspectiva interior, tomando en cuenta todo lo que coadyuve a ésta. Aquí no interesa explorar los puntos de vista de los actores que reciben el servicio, o de aquéllos que pueden ser beneficiados o perjudicados por su labor.

2) *Temático*

Los diagnósticos temáticos analizan aspectos muy concretos sobre algún tema particular de la administración de justicia. En ese sentido, deben realizarse diagnósticos sobre las materias en las que se divide la función jurisdiccional, con el fin de conocer las condiciones en las que se desarrollan.

Asimismo, debe elaborarse un diagnóstico sobre la forma en que operan los mecanismos alternativos para la resolución de controversias en el país. En esta materia es importante destacar los niveles en los que se presentan este tipo de mecanismos y la utilidad de los mismos.

Otro tema que requiere especial atención es el relativo a la profesión jurídica. El estudio de esta materia permitirá conocer con mayor precisión a quienes se encargan de operar el sistema jurídico.

El diagnóstico integral sobre la administración de justicia en el país también requiere la elaboración de trabajos sobre la justicia administrativa, la laboral y la electoral.

b. *Encuesta*

No es necesario ser un conocedor de la materia para inferir que una visión necesaria sobre el estado que guarda la administración de justicia en México debe provenir de las opiniones de los implicados, es decir, de los distintos grupos sociales. Este tipo de estudio es otra gran tarea pendiente. Aunque en diversas encuestas o trabajos de opinión se han incluido algunas preguntas que recogen la percepción del público sobre el derecho o algunas instituciones jurídicas,⁴ en realidad se requiere un ambicioso proyecto que sea diseñado por los propios estudiosos de estos temas y que, además, sectorice las respuestas, a efecto de conocer las percepciones de acuerdo a la heterogeneidad social.

El que no exista aún este tipo de estudio corresponde necesariamente al momento incipiente en que se encuentra el proceso de diagnóstico en general.

c. *Estudios*

La fase de estudio y análisis es aquélla que se deriva del reconocimiento de las virtudes y defectos que tiene la justicia en México. Esta visión general permite identificar aquellas áreas que pueden ser consideradas como críticas para el proceso de administración de justicia. A través de estos estudios, se profundiza, de manera específica, describiendo y explicando aspectos estructurales o funciones. Es esta área la que plantea los temas que tienen que estudiarse y analizarse a fondo. No se trata de trabajos académicos que tratan de acumular conocimientos, sino de los pasos indispensables que se requieren para ubicar y contextualizar ciertas reformas y cambios eventuales, donde pueda conocerse el impacto que tienen o pueden tener en los demás aspectos de la estructura y funcionamiento judicial.

⁴ Beltrán, Ulises (coord.), *Los mexicanos en los noventa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.

Impacto de la modernización judicial. Para contar con un auténtico panorama y evaluación de la administración de justicia en el país, es necesario estudiar la otra cara de la relación entre los cambios políticos y económicos y la reforma judicial; no sólo lo que ha sucedido en la evolución de la reforma judicial, sino lo que la reforma judicial ha logrado, su impacto en diversas dimensiones de la vida social, política y económica.

Costos de la justicia. Aunque aunado en gran medida a lo anterior, una rama fundamental del análisis sociolegal es el relativo a un estudio económico del derecho. En materia de instituciones jurisdiccionales, es fundamental contar con este tipo de trabajos, que den la posibilidad de saber los costos y los beneficios que un determinado cambio en reglas, estructura o funcionamiento puede acarrear. Sólo conociendo estos dos rubros, puede tenerse una idea clara de las ventajas y desventajas de una determinada reforma.

Amparo judicial. Desde hace algunos años, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de la República ha lanzado como propuesta, y de hecho demanda, que se devuelva la autonomía judicial a las entidades federativas. Específicamente, proponen la supresión de los tribunales colegiados de circuito y su transformación en Supremas Cortes locales. Argumentan que las condiciones históricas que llevaron a la pérdida de su autonomía judicial ya no existen, y que los tiempos de renacimiento del federalismo que se viven en el país incluyen la revaloración de la función de los Poderes Judiciales locales. Por el lado de la justicia federal se escuchan quejas sobre la aplastante carga de trabajo de los tribunales colegiados en relación con amparos contra sentencias judiciales locales, por lo que los mismos miembros del Poder Judicial piden que se limite, de algún modo, la procedencia del amparo judicial.

Proceso penal. Hoy resulta un clamor popular la necesidad de transformar radicalmente todo el proceso penal en México para dejar atrás su naturaleza inquisitoria, donde la carga de la prueba queda en manos del acusado y el Ministerio Público (órgano de procuración de justicia dependiente del Ejecutivo) juega el papel de parte e investigador de los delitos simultáneamente. Son múltiples los temas que tienen que ser estudiados con detalle para formular una propuesta global. Entre otros, los especialistas han mencionado los siguientes: derechos de las víctimas; tortura; jurisdicción militar; arraigo domiciliario; justicia de menores; debido proceso legal; derechos de los reclusos; instrucción de los procesos penales y administración de justicia; responsabilidad de autoridades encargadas de la procuración de justicia, y seguridad pública y garantías ciudadanas.

El desempeño judicial. El estudio del desempeño judicial requiere el análisis de todas las funciones que desarrollan los Poderes Judiciales para cumplir con su función. Al efecto, es necesario generar mecanismos que permitan aislar e identificar cada una de las tareas que realizan, y establecer la relación que guarda con los resultados del proceso. Este tipo de estudios necesariamente aportarán material importante para medir y evaluar la función jurisdiccional.

d. Estrategias

Entre las estrategias que pueden tener importantes repercusiones en la administración de justicia en el país conviene mencionar las siguientes:

Centro de información y asesoría. El establecimiento de un centro especializado capaz de recibir y generar información sobre las actividades de los Poderes Judiciales del país, así como para que desempeñe una función consultiva para estas instituciones, es proyecto que puede producir frutos a corto, mediano y largo plazo. En el caso de la función informativa, el centro puede coordinar los trabajos de producción de información de los Tribunales del país. En el caso de la asesoría, el centro debe jugar un papel activo no sólo en la transmisión de conocimientos, sino que también debe contribuir en la formación de cuadros para los Poderes Judiciales. En esta materia, la cuestión más urgente es la formación de capacitadores.

Uniformidad en diseños institucionales y procesos. Salvaguardando todos aquellos aspectos que resultan importantes para la autonomía, para la solución de problemática específica y para la preservación de cierta identidad estatal, es necesario que las entidades federativas compartan también soluciones a aspectos técnicos en sus diseños estructurales y en sus marcos regulatorios. En este último caso, debe explorarse la posibilidad de uniformar la legislación procesal.

Estudios de impacto normativo. La realización de este tipo de estudios es no sólo novedosa en el país, sino que resulta trascendental para poder determinar los efectos de la política legislativa. En ese entendido, es necesario dar seguimiento tanto a las modificaciones que se realicen al marco que regula los Poderes Judiciales como las que se hacen a la legislación adjetiva y sustantiva.

Estado piloto. Una de las formas más viables y eficientes para iniciar la adopción de medidas es a través de una entidad federativa donde la dimensión de sus problemas y la conjunción de factores para llevar a cabo una reforma sea más fácil de encontrar. En este sentido, podrán establecerse programas piloto que tengan como sede una o más entidades federativas para llevar a cabo los cambios necesarios.

Programas regionales. Conocida con detalle la situación que prevalece en cada lugar del país, así como los problemas más urgentes por atender, será posible identificar regiones que compartan alguna problemática específica y cuya solución pueda ser común. Algunos ejemplos de lo anterior son el problema de los jueces municipales y su incorporación a la justicia ordinaria en los estados del sur (Morelos, Oaxaca, Chiapas); la capacitación, en general, requerida en todo el país, puede ser proporcionada a través de programas regionales; la atención a ciertas materias que requieren un replanteamiento desde su regulación, como es el caso de problemas de adopción en los estados fronterizos.