

UNA APROXIMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La justicia en la democracia*. III. *“Judicialización” de la política y “politización” de la justicia*. IV. *Panorama y perspectivas de la administración de justicia en México*. V. *Conclusiones. La justicia y la reforma del Estado*. VI. *Anexo*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El juez juega un papel fundamental en los regímenes democráticos. No es casualidad que desde que asumió el poder el gobierno que trajo consigo la alternancia democrática en México, los medios de comunicación han dedicado una parte muy considerable de su atención en cubrir asuntos relacionados con procesos jurisdiccionales de la más variada naturaleza.¹

Sin embargo, esta situación provoca tensiones inevitables en un sistema político así caracterizado.² Tensiones que podríamos denominar como

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 Por citar algunas de las noticias más sobresalientes que a este respecto han sido presentados por los medios de comunicación en los dos últimos meses (periodo del actual gobierno), se encuentran, la negociación del presupuesto por parte de la Suprema Corte de Justicia, el proyecto de nueva ley de amparo, la resolución de la Suprema Corte obligando al secretario de la reforma agraria a restituir tierras bajo amenaza de destitución, el caso Cavallo, el caso Espinoza Villarreal, las declaraciones del presidente del Tribunal Federal Electoral respecto al proceso electoral de Tabasco, el caso Tabasco, la controversia constitucional derivada de éste, el caso Yucatán y el caso Stanley.

2 Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *Los jueces y la política*, México, Taurus, 1999. Existe una abundante literatura sobre estas relaciones al interior de las democracias, por citar tan sólo algunos ejemplos, Bickel, A. M., *The Morality of Consent*, New Haven, Yale University Press, 1975; Chayes, A., “The Role of the Judge in Public Law Litigation”, *Harvard Law Review*, vol. 89, núm. 7, 1976; Ely, J. H., *Democracy and*

como “tensiones democráticas”, o aspectos complejos de las relaciones entre los poderes públicos en un régimen plural y competitivo. El origen de estas tensiones es, a final de cuentas, el enfrentamiento histórico entre el constitucionalismo y los sistemas democráticos. Mientras que el constitucionalismo se origina como el acuerdo institucional que tiene como fin fundamental limitar el ejercicio del poder, la democracia busca que sea la voluntad del pueblo, o la mayoría de éste, quien asuma y ejerza este poder. A la democracia le interesa la participación política de los ciudadanos y, necesariamente, la representación como único mecanismo para habilitar a los órganos de gobierno, pero no los límites que se imponen a estos órganos emanados de la voluntad popular. Al movimiento constitucional le interesa establecer instituciones y normas que protejan a los individuos frente a los abusos del poder, o bien que establezcan controles entre los distintos órganos encargados de ejercer el poder. El fundamento y símbolo por excelencia de un régimen democrático es el sufragio, la participación de cada ciudadano para dar forma a quien ejercerá el poder por un tiempo limitado. El fundamento y símbolo más importante del constitucionalismo es la norma jurídica, el enunciado que ordena todas las conductas sociales, incluyendo las de aquellos que detentan el poder.

Si bien es cierto que desde la consolidación del Estado moderno ambos modelos políticos se encuentran y se fusionan para dar lugar a los modelos que denominamos “Estado de derecho”, o “Estado democrático de derecho”,³ esta situación crea complicados modelos jurídico-políticos con instituciones que posibilitan y promueven pero que, simultáneamen-

Distrust. A Theory of Judicial Review, Cambridge, Harvard University Press, 1980; Galanter, M., “The Radiating Effects of Courts”, en Kreit D. Boyum y Mather, Lynn, *Empirical Theories of Courts*, Nueva York, Longman, 1983; Zemans, F. K., “Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System”, *American Political Science Review*, vol. 77, 1983; Brigham, J., *The Cult of the Court*, Filadelfia, Temple University Press, 1987; Elster, J. (ed.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; Garapon, A., *Le Gardien Des Promesses. Justice Et Democratie*, París, Editions Odile Jacob, 1996; Feeley, M. y E. R., *Judicial Policy Making and The Modern State. How the Courts Reformed America's Prisons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; McCann, M., “How the Supreme Court Matters in American Politics: New Institutional Perspectives”, en C. C. y Gillman, H., *The Supreme Court and American Politics: New Institutional Approaches*, Kansas, University of Kansas Press, 1998.

³ Véase Berman, 1995, núm. 430; Ferrero, 1943, núm. 508; Tigar, 1977, núm. 728; Rueschemeyer, 1992, núm. 689.

te, limitan y controlan. El Poder Judicial es una de estas instituciones de corte “esquizofrénico” que tiene a su cargo funciones de promoción y proyección de los derechos de los ciudadanos, pero también fuertes obligaciones para limitar y controlar a los miembros y órganos políticos de la sociedad.

II. LA JUSTICIA EN LA DEMOCRACIA

Desde 1981, en un brillante estudio denominado “Cortes”, el profesor de la Universidad de Berkeley, Martín Shapiro, elaboró una radiografía de las múltiples funciones que los juzgadores llevan a cabo en una sociedad,⁴ cuestionando la tradicional asignación de “solucionador” de conflictos en la sociedad. Precisamente, partiendo de esa función originaria es que el Poder Judicial lleva a cabo un sinnúmero de roles de variada importancia. Desde su concepción moderna, la teoría democrática liberal concibió al derecho y a su materialización orgánica, la Constitución y las instituciones jurisdiccionales, en el centro de la estructura estatal: no sólo la organización política en su totalidad está delineada por un conjunto de disposiciones legales superiores, pero estas mismas reglas diseñan un órgano que está facultado para determinar la forma y el alcance de todo el conjunto normativo. El Poder Judicial decide cómo estas reglas tienen que ser entendidas y cuáles son los límites de acción de los otros actores políticos. El Poder Judicial que, pues, con el poder de resolver conflictos entre individuos pero también entre individuos y los órganos del propio Estado, proveyendo de un mecanismo directo a los ciudadanos para protegerse directamente de una fuerza estatal desproporcionada. Los tribunales además, por si fuera poco, son los órganos que tienen a su cargo el proteger, mediante una serie de mecanismos creados para tal fin, las libertades básicas de los individuos, materializando la idea de la libertad dentro de la organización social. En las sociedades más avanzadas esta protección se dirige específicamente a las libertades políticas, para asegurar precisamente que los principios sobre los que se sostiene un régimen democrático estén garantizados por la propia institución jurisdiccional.⁵

4 Shapiro, M., *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.

5 Holmes, Stephen, *Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*,

Repasar cada una de estas funciones nos posibilita a entender la complicada relación que guardan los órganos constitucionales con los ideales democráticos, o visto desde otra óptica, a entender la compleja relación entre derecho y política en las configuraciones estatales contemporáneas.

Como órganos del Estado, los tribunales constituyen una de las instituciones más antiguas y de mayor importancia para el establecimiento y sobrevivencia de toda la organización política, al constituirse como los canales oficiales para resolver conflictos. A través de esta función, el Estado, en última instancia, conserva la posibilidad de determinar, o de influir en la determinación, de los conflictos sociales. Este poder para determinar el resultado y la dirección de los conflictos sociales es uno de los mecanismos más efectivos de control social, más aún cuando las partes contendientes aceptaron voluntariamente someterse a la jurisdicción estatal. De esta manera, el éxito de este primer rol depende de la creación de una ideología que presente a los tribunales y a sus procesos como entidades independientes de otros intereses e imparciales para tomar sus decisiones. En este sentido, Shapiro afirma que “la tensión básica de los tribunales como solucionadores de conflictos yace en su necesidad para persuadir a las partes de que los jueces y las leyes que no fueron elegidas por ellas constituyen, de cualquier manera, una genuina tercera parte neutral”.⁶ Esta situación revela un dilema interesante para el Estado, ya que entre más independiente sea un Poder Judicial, más obstáculos le presentará para imponer sus decisiones, pero, al mismo tiempo y de acuerdo con las aspiraciones constitucionales y democráticas, más legítimas serán sus acciones.

El esquema se enriquece, ya que el Poder Judicial cuenta, además, como otra función en su rol como institución estatal, con la posibilidad de crear normas jurídicas mediante sus resoluciones e interpretaciones de los actos legislativos, convirtiéndose en la fuente de control más importante, además del uso directo de la fuerza. Teóricamente, el Estado puede modificar la dirección de un acto legislativo cuando surge un conflicto que cuestiona su aplicación. Sin embargo, el éxito de esta segunda misión depende de la creación de un marco ideológico igualmente efec-

Chicago, The University of Chicago Press, 1995; Nino, Carlos, *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996.

⁶ Shapiro, M., *op. cit.*, nota 4, p. 17.

tivo que haga creer a las partes en conflicto que el proceso de individualización y creación de normas por los tribunales es justo y necesario.

De esta forma, podemos darnos cuenta de que las instituciones jurisdiccionales no son sólo parte del entramado estatal, sino que su éxito depende en ser intermediarios “oficiales” entre el Estado y la sociedad, esto es, espacios de participación donde la gente puede defender sus intereses y derechos y, mediante estas acciones, incluso, intentar cambiar prácticas y políticas estatales. Cabe aquí señalar que esta situación será posible en función de las características específicas de cada sistema político y legal.

Para los grupos sociales, las instituciones jurisdiccionales promueven ciertas acciones y ciertos objetivos también. La primera manera en que los tribunales son utilizados por estos grupos está relacionado, nuevamente, con el modelo de resolución de controversias. Justo de la misma manera en que el Estado tiene un interés directo en resolver los conflictos para su propio beneficio, las partes contendientes buscan resolver los conflictos de la forma menos costosa. Requieren de instituciones confiables que provean certeza, no sólo respecto a su permanencia y continuidad en sus acciones, sino también en lo que toca a los criterios por los cuales los conflictos serán resueltos. En otras palabras, intereses sociales son los que originan, hasta cierto grado, la creación de una doctrina legal —un conjunto unificado de criterios para resolver conflictos de manera similar— para proveer de un sentido de confianza y seguridad.⁷ Sólo el Estado tiene los medios para proveer a estas instituciones con toda la infraestructura necesaria y los recursos para llevar a cabo sus funciones, manteniendo, al mismo tiempo, los costos al menor nivel posible para la población. La neutralidad es, por supuesto, un valor necesitado para asegurar esta función, pero en esta ocasión el cuadro ideológico que fortalece esta situación tiene que ver con accesibilidad y nociones de justicia, más que con independencia. Es cierto que grupos sociales requieren a la entidad que soluciona conflictos que sea neutral y distante de sus intereses, pero en realidad no les interesa si tiene sus propios intereses y autonomía. Mas aún, podría decirse que lo saben y lo aceptan. El objetivo crucial es contar con tribunales a los que todo el mundo pueda acceder a efecto de lograr un mismo tipo de justicia, sin distinciones.

7 See Gauchet, Marcel, “Primitive Religion and the Origins of the State”, *New French Thought: Political Philosophy*, 1994, pp. 116-122.

Un segundo objetivo de tipo institucional que puede lograrse mediante el uso de los tribunales, en la visión de grupos e individuos, es la transformación de todo un contexto político, mediante la modificación de una política o la modificación de otras instituciones o estructuras estatales. Los poderes judiciales han demostrado que son instituciones capaces de lograr cambios sociopolíticos de gran envergadura cuando ciertos casos son resueltos por los órganos superiores debido a su importancia cualitativa, o debido a su peso relativo en caso de que involucren múltiples intereses. Este último es el modelo de litigios públicos que Chayes ha distinguido de los litigios tradicionales, intentando explicar el activismo de la Corte Warren en los Estados Unidos,⁸ o en general, que se puede aplicar para estudiar lo que los abogados de causa intentan hacer en defensa de grupos particulares⁹ en todos los países del mundo. A este respecto es importante mencionar que análisis empíricos sobre el uso de estrategias de reforma legal por parte de grupos han demostrado que su efecto es menos directo y visible de lo que podría pensarse. Este hecho pone de relieve la importancia de un contexto simbólico, donde la mera percepción de los tribunales como arenas de lucha y cambio es suficiente para producir la movilización de distintos grupos.¹⁰

Con todas estas distinciones en las funciones de la judicatura, es fácil percibir porqué los sistemas legales presentan múltiples caracterizaciones y variaciones. El Estado intentará, continuamente, diferenciar su dimensión política de la legal como la única forma de fortalecer a las cortes en su desempeño y, de esta manera, fortalecerse a sí mismo de una forma indirecta. La primera función de resolución de controversias requiere, por tanto, ser altamente eficiente, si todos los demás roles van a ser exitosos. Sólo cuando se convierten en arenas efectivas de resolución de controversias, los grupos e individuos incrementarán su deseo de acu-

8 See Chayes, Abram, "The Role of the Judge in Public Law Litigation", *Harvard Law Review*, vol. 89, 1976, pp. 1281-1315. Also this is the case of the notion of "structural-reform" through litigation referred by Fiss, Owen, "Foreword: The Forms of Justice", *Harvard Law Review*, vol. 93, 1979, pp. 1-58.

9 Véase la obra colectiva de Sarat, Austin y Scheingold, Stuart (eds.), *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*, Nueva York, Oxford University Press, 1998.

10 Véase Handler, Joel F., *Social Movements and the Legal System. A Theory of Law Reform and Social Change*, New York, Academic Press, 1978; McCann, Michael W., *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago, Chicago University Press, 1994.

dir a la judicatura, y así, el Estado logrará cumplir con sus objetivos disímbolos de control, legitimación y actualización mediante ciertos cambios legales y producción normativa. A esto se refiere Shapiro cuando dice que las funciones de resolución de controversias, control social y producción normativa por parte de la judicatura, deben de ser vistas como mutuamente interdependientes.¹¹

Es así como el rol de un Poder Judicial en un Estado democrático no tiene nada de sencillo, ya que al cumplir con proveer de los medios para la acción estatal y de grupos, se encuentran, simultáneamente, creando un contexto ideológico y simbólico para la movilización política y para la justificación de todo el sistema político en su conjunto. En otras palabras, las instituciones jurisdiccionales, al igual que todo el sistema jurídico, tienen una dicotomía dual al servir a los intereses del Estado y de la sociedad, a través de mecanismos y procedimientos institucionales pero, también, por un correlativo contexto simbólico.¹² Sólo cuando se cumplen todas estas funciones, la judicatura estará cumpliendo con los objetivos de un Estado constitucional democrático.

La tensión democrática apuntada al inicio de esta sección, que marca los objetivos distintos de la judicatura y las instituciones representativas, o que distingue el proceso no representativo de los jueces, tiene que ser complementado por la funcionalidad que estos aportan al sistema. Dicho de otra forma, la condición no democrática de la judicatura tiene que ser remplazada por una institución altamente eficiente, pues de ahí depende que la judicatura coadyuve a un sistema de protección y promoción de los derechos de todos los miembros de un grupo social.

11 Shapiro, M., *op. cit.*, nota 4, p. 17.

12 Estas líneas demuestran que la distinción entre la operación institucional y la efectividad puede ser separada de su contexto ideológico y simbólico, pero esto en realidad sólo se distingue para efectos analíticos. En la realidad, ambos fenómenos se encuentran inherentemente vinculados. No puede existir institución que esté vacía de significado simbólico o desvinculada a la producción y transmisión de una ideología particular. A este respecto, véanse Galanter, Marc, *op. cit.*, nota 2; Zemans, F. K., *op. cit.*, nota 2, pp. 690-703, y desde una perspectiva posmoderna Hunt, Alan, *Explorations in Law and Society. Toward a Constitutive Theory of Law*, Nueva York, Routledge, 1993.

III. “JUDICIALIZACIÓN” DE LA POLÍTICA Y “POLITIZACIÓN” DE LA JUSTICIA

Las relaciones entre la justicia y la política son extremadamente complejas por la gran cantidad de puntos de contacto que existen entre ellas y porque el Poder Judicial es, en esencia, el poder más difuso. El proceso que aquí apuntamos, donde el Poder Judicial cada vez incrementa su radio de acción y su influencia en los procesos de toma de decisiones, es lo que se suele conocer como “judicialización de la política”. Se trata de un proceso que, aunque con múltiples formas de materializarse, se ha generalizado en casi todas las regiones del mundo.

Aunque este proceso tiene algunas aristas positivas, ya que en principio se dirige a lograr un redimensionamiento del equilibrio de poderes, en un esquema vertical y horizontal, también presenta algunos peligros dignos de tomar en cuenta. Judicializar la política significa, también, transferir poder a quien no es, en principio, sustituible o plenamente responsable desde un punto de vista político. Los jueces, en casi todas las democracias occidentales, llegan a sus puestos por sus conocimientos y especialidad y no por haber sido elegidos mediante el voto público. Es importante lograr un difícil equilibrio entre la necesaria autonomía para que lleven a cabo su trabajo y proyecten la requerida “imparcialidad” en sus resoluciones, pero sin que esto conlleve al establecimiento de funcionarios irresponsables. La propia tradición democrática jacobina de la Francia revolucionaria heredó el principio de que todo representante o funcionario público debe de ser responsable de sus actos, los que además deben de contar con un fundamento legal. Los diversos esquemas y modelos de independencia judicial,¹³ pueden combinar elementos de supervisión y control, pero nunca deben de relajarse totalmente, ya que la consecuencia es una “anarquía judicial” y no la buscada “democracia judicial”.

La independencia judicial, en sus dos vertientes, externa e interna, es un factor que va unido al proceso de “judicialización” de la política. La independencia de los juzgadores tiene una larga historia y una continua motivación. En un principio, parte de la idea de garantizar a las partes que el juzgador, tercero involucrado por mandato legal, no resolverá la

13 Para la profundización de estos esquemas, véase Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patrizia, *op. cit.*, nota 2; Jacob, 1996, núm. 593.

controversia en función de que se identifique con alguna de las partes. En otras palabras, un primer impulso de la independencia judicial parte de la idea de separar al juez de las partes. Para ello, el juez refuerza su identidad con la estructura estatal. Sin embargo, un segundo impulso, asociado con la idea de la independencia externa, busca separar al juez de sus vínculos estatizantes, ya que el Estado no es visto más como una estructura neutra, y se reconoce que sus intereses inclinan la balanza en las decisiones. Este impulso cobra fuerza en la segunda mitad del siglo XX, con la proliferación de una gran cantidad de órganos de autogobierno que buscan romper la dependencia de la judicatura hacia otro de los poderes, especialmente el Ejecutivo. Las olas democratizadoras de la posguerra fortalecen este proceso, al perder popularidad los órganos de gobierno unipersonales. En términos genéricos, se puede decir que un tercer impulso, en el que se encuentran los procesos de reforma judicial en la mayoría del mundo, intenta fortalecer la independencia interna, o autonomía judicial. Si bien ya no existe el temor de que la judicatura sufra una influencia directa de los otros poderes públicos, existe la preocupación de una dependencia corporativa o burocrática, es decir, que los jueces no tienen total capacidad de decisión frente a sus superiores jerárquicos, quienes tienen múltiples mecanismos para doblegar sus criterios para resolver los asuntos. Es aquí donde se presenta el dilema de jueces fuertes frente a jueces irresponsables. Mientras que los primeros son factores de fortalecimiento del juego democrático, los segundos son claros elementos de su deterioro. El equilibrio que se debe encontrar no es único ni es claro de prever. Los órganos de autogobierno, tales como los consejos de la magistratura, han aportado buenos resultados, dependiendo del rango de decisión que estos tienen y dependiendo de su integración. Lo que ha resultado ser más funcional para una judicatura sana es una integración plural de este órgano y no sólo por miembros del propio cuerpo.

Los enemigos de una incrementada actuación judicial suelen referirse al peligro del “gobierno de los jueces”, ya que confunden causa con efecto y ven al debilitamiento de las instituciones representativas como producto de la mayor actuación del juez. Aunque teóricamente puede pensarse en la situación de un Poder Judicial muy activo, que interviene en exceso en los procesos de toma de decisiones, la naturaleza misma de las democracias constitucionales limita la actividad jurisdiccional, al hacerla pasiva. Más que existir un peligro de politizar a la justicia, lo que

estamos viviendo es el proceso de dotar de mayores garantías, oportunidades y protecciones efectivas a las democracias constitucionales. Las palabras de Hamilton resuenan hoy con gran intensidad, “la magistratura, por la naturaleza misma de sus funciones, siempre será el poder menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución...”¹⁴

Como ya se ha apuntado, las instituciones jurisdiccionales son los vehículos mediante los cuales las democracias modernas se legitiman a través del derecho. El derecho, y el principio que representa su existencia y aplicación y la legalidad buscan convertirse en el medio principal de legitimidad. Pero una vez más es importante repetir que los Estados difieren sustancialmente en la manera en que logran cumplir con este objetivo. Además, existen algunos procesos históricos de la segunda mitad del siglo XX que han fortalecido la tendencia de los poderes judiciales a jugar un papel decisivo en el contexto político. Baste tan sólo apuntar algunos de estos.

La complejidad acarreada por la transformación de los Estados liberales en Estados sociales o de bienestar no ha hecho sino profundizar e intensificar el papel de las judicaturas en los regímenes democráticos.¹⁵ Entre otras de las causas que los especialistas señalan para explicar este fenómeno se encuentra, en primer sitio, la masificación social y la consecuente pérdida de funcionalidad de las instituciones de servicio, aumentando la conflictividad entre la sociedad y el Estado. La masificación, además, en un régimen democrático se reviste como un incremento a la pluralidad, lo que acarrea, necesariamente, una mayor utilización de canales aceptados que resuelvan las diferencias entre actores sociales y políticos. El Estado social trae también una creciente regulación de distintas áreas de la vida social, que trae consigo el necesario incremento de “intérpretes” que sean capaces de entender e individualizar la norma en los momentos en que se convierta en generadora de conflictos. Finalmente, es importante señalar la crisis de las instituciones representativas y la problemática para encontrar soluciones de consenso frente a la relativa capacidad de respuesta “neutra” y “legítima” por parte de las judicaturas.

Los fenómenos asociados con la globalización también han fortalecido este proceso. Las instituciones jurisdiccionales se convierten en sólidos

14 Citado en *El Federalista*, núm. 78.

15 Véase Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *op. cit.*, nota 2; Offe, 1990, núm. 662.

dos referentes de los Estados para enfrentar los retos del comercio internacional, de las finanzas, del medio ambiente, del narcotráfico, etcétera.¹⁶

Todas estas circunstancias han hecho que las judicaturas cobren una importancia singular dentro de las estructuras que ya, por naturaleza, privilegiaban su existencia y funcionamiento. No es de extrañar, por tanto, que las instituciones jurisdiccionales reclamen su rol de agentes de cambio alrededor del mundo, sin importar el tipo de régimen político, o el tipo de sistema jurídico, si bien estos dos determinan el alcance de la judicatura.

La variedad de acuerdos institucionales que existen ponen de manifiesto distintas intensidades en que la judicatura cobra importancia, pero la tendencia es inocultable. Una relación interesante que descubren Guarnieri y Pederzoli, es aquella que apunta que en algunos países marcadamente a favor de las democracias divididas, o proporcionales, donde se tiende a enfatizar la protección de la libertad, o de las libertades de los individuos, son aquellos escenarios donde los poderes judiciales han tenido oportunidad de incrementar más su presencia e influencia en el contexto político, mientras que en aquellas democracias mayoritarias el énfasis se pone en los mecanismos que protegen el papel preponderante de las instituciones representativas como voz directa de la soberanía popular. Así, los catedráticos italianos concluyen que “la judicialización de la política, es decir, el crecimiento del Poder Judicial, permite disponer de métodos de toma de decisiones distintos a los mayoritarios, los que suelen implicar al parlamento y al gobierno”.¹⁷

El fortalecimiento político de las instituciones judiciales en los regímenes democráticos es un fenómeno que se puede constatar en todo el mundo y no sólo en los países del *Common Law*. A partir del periodo de reconstrucción de las democracias europeas, se ha visto un crecimiento de los sistemas de control constitucional de las leyes, que ha favorecido el aumento en la incidencia política de la justicia.

16 Esta tendencia es analizada a través de múltiples perspectivas. Por ejemplo, existen trabajos que enfatizan el fortalecimiento de la judicatura como garantía de los procesos democráticos a través de su ética distintiva, su relativa imparcialidad (en comparación con otros actores) así como su posible representación de intereses; véase Garapon, Antoine, *Le Gardien Des Promesses. Justice Et Democratie*, París, Editions Odile Jacob; Holmes, Stephen, *op. cit.*, nota 5.

17 Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *op. cit.*, nota 2, p. 140.

De la misma manera, los países que transitan hacia regímenes democráticos, después de haber experimentado gobiernos autoritarios, suelen presentar factores que ayudan al crecimiento y fortalecimiento de las instituciones jurisdiccionales. La razón mas importante de esto se halla en la desconfianza existente hacia el Ejecutivo, como representante del autoritarismo prevaleciente y, como ya se mencionó, la relativa capacidad de respuesta, en principio imparcial y eficiente, del Poder Judicial. Los procesos de reforma judicial que se han presentado en la región latinoamericana, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, México, Perú o Venezuela¹⁸ confirman, en varios casos, este fenómeno, al igual que la experiencia de España, Italia y Portugal.¹⁹

IV. PANORAMA Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

México no ha escapado a este proceso de creciente influencia del Poder Judicial en la vida social y política del país. Durante el sexenio iniciado en 1994-1995, fue posible advertir con claridad que el nuevo modelo económico de México, tras un largo proceso de liberalización y apertura, traía consigo importantes consecuencias en la estructura política del país. Así como importantes cambios se presentaron en la organización y composición de las instituciones representativas y particularmente en la legislación electoral, el Poder Judicial enfrentó una reforma judicial sin precedentes. Tras una ambiciosa reforma federal efectuada en 1994, complejos procesos de modernización o reforma judicial se echaron a andar en todas las entidades federativas. La realidad jurisdiccional de México se ha transformado violentamente en los últimos seis años.²⁰ Aunque no es posible hacer un recuento uniforme por la amplia variedad de diseños institucionales, así como de los propios procesos de cambio o modernización, es importante presentar algunos datos generales que permitan tener una idea general de este panorama y de sus tendencias.

18 Fuentes Hernández, A. (ed.), *Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*, Bogotá, Colombia, Corporación Excelencia en la Justicia, 1999.

19 Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *op. cit.*, nota 2.

20 Para un completo análisis de la realidad jurisdiccional en el país véase Concha, Hugo y Caballero, José A., *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en prensa.

1. *La justicia federal*

Como es bien conocido, la justicia federal se ha conducido, en la historia reciente del país, como la estructura jerárquicamente superior y supervisora de todas las instituciones jurisdiccionales. Múltiples particularidades de nuestro sistema político-jurisdiccional contribuyeron a que el federalismo, al menos en el plano de la justicia, fuera simplemente una estructura escalonada en varios niveles, donde el fuero común o local funcionaba como filtro de los asuntos menos relevantes, desde la óptica del sistema, y el fuero federal el espacio donde las decisiones últimas o más significativas eran tomadas.

Volviendo al esquema funcional del Poder Judicial en un régimen democrático presentado en la primera parte de este trabajo, el Poder Judicial mexicano fue un efectivo mecanismo de control social por parte del Estado. Era el receptor de múltiples controversias entre particulares o incluso entre particulares y órganos del Estado. Aun cuando la independencia del Poder Judicial era menoscabada por criterios de nombramiento político, de los miembros del nivel superior, por parte del Poder Ejecutivo federal, es posible afirmar que gozaban de cierta insularidad política, por no decir marginalidad, que favorecía, incluso, el que en algunas ocasiones se dictaran resoluciones en contra del propio Ejecutivo.²¹ Lo que realmente sucedía es que el sistema legal contenía tal cantidad de limitaciones en el actuar de la judicatura que su actividad, en términos genéricos, se encontraba muy distante del ámbito de toma de decisiones políticas. Cuando por alguna extraña ocasión algún caso, con eventuales consecuencias de trascendencia, llegaba al máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia, los vínculos de dependencia con el Ejecutivo eran suficientes para que no se produjera alguna sorpresa a la estabilidad del régimen.

Los jueces de niveles inferiores si bien no tenían que preocuparse generalmente por sobresaltos derivados de un contacto con otros poderes o actores públicos, debían tener muy bien cuidadas sus relaciones corporativas dentro de la estructura judicial. Los nombramientos, rotaciones, sanciones y destituciones eran hechas por los distintos ministros de la Corte en razón de los grupos que cada uno controlaba, gracias al respeto

21 Especialmente existieron casos de este tipo tratándose de resoluciones agrarias, tal y como documentó en su obra clásica González Casanova, P., *La democracia en México*, México, Era, 1979.

que los otros ministros guardaban con el objetivo de que se mantuviera un sano equilibrio.

Al no haber una independencia judicial auténtica en el plano externo o interno, la judicatura vivía una situación muy preocupante. La alta demanda de justicia tenía como contraparte un sistema deficiente, irresponsable, llegando en algunos casos a serios problemas de corrupción. En resumen, existía una institución judicial que servía a los intereses del Estado autoritario.

La situación descrita con grandes pinceladas, fue deshecha de manera tajante con la reforma de 1994-1995.²² La reestructuración del máximo órgano jurisdiccional de manera tal que pudiera irse perfilando como un órgano básicamente de control constitucional, la consolidación de garantías de independencia judicial, la ampliación y perfeccionamiento de los mecanismos de control o defensa constitucional y el establecimiento de un órgano de autogobierno, el Consejo de la Judicatura Federal, junto con el establecimiento de la carrera judicial, fueron los principales factores que operaron un cambio significativo.

A partir de entonces, el Poder Judicial federal ha ido tomando fuerza y ha ido cobrando una mayor incidencia en el campo de sus resoluciones. Cierto es que aún existen limitaciones importantes que previenen un mayor posicionamiento político de esta institución, como es el caso de las limitaciones que existen en torno a la vinculación y alcance de las resoluciones jurisdiccionales o la inexistencia de una doctrina de precedentes (conocido como *stare decisis*), pero lo importante a recalcar es que la tendencia es muy clara hacia un poder público visible y activo.

La reestructuración interna a la que fue sujeta trajo consigo una nueva relación, en general, con los actores políticos y con la sociedad. Como institución, ha proyectado sus cambios para resolver el enorme rezago que perjudicaba su imagen de eficiencia y funcionalidad, así como también ha ido, gradualmente, cobrando un espacio propio, derivado de su independencia. Como simple ejemplo, es interesante ver los

22 Para una explicación de los componentes de la reforma véanse varios, "Liberalismo contra democracia" y "Recent Judicial Reform in Mexico", *Harvard Law Review*, vol. 108, junio de 1995; Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, J. R., *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; Cossío Díaz, J. R., *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, "The Impact of Globalization on the Reform of the State and the Law in Latin America", *Houston Journal of International Law*, vol. 19, núm. 3, 1997.

impresionantes números de trabajo que se reportan anualmente en los órganos más numerosos del Poder Judicial federal, los tribunales colegiados, que tienen a su cargo el trámite de todos los amparos-directos o de casación del país, entre otros asuntos.²³

ASUNTOS TOTALES EN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO
DEL 16 DE NOVIEMBRE DE 1999 AL 15 DE NOVIEMBRE DE 2000

	Existencia anterior	Ingresos	Egresos	Quedan
<i>Total</i>	64,421	188,081	193,609	58,893

Los nuevos medios de control constitucional, como son las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, han situado a la justicia federal en un plano político de gran importancia. En el primer caso, es el Poder Judicial federal el que interpreta, con efectos generales, si una ley o decreto se adecua a las exigencias constitucionales. Tratándose de las controversias constitucionales, es la Suprema Corte de Justicia la que queda situada como el máximo órgano que decide un conflicto entre distintos niveles u órganos de gobierno.

La justicia federal tiene aún un largo camino por recorrer. Las necesidades reales para atender la demanda es insuficiente. En el último año, el Poder Judicial federal ha asistido a un extraño proceso de conformación, en el que ya trasluce su nueva actitud como institución independiente. Conforme se autorizaba el establecimiento de nuevos órganos jurisdiccionales no había personal suficiente para cubrir las nuevas plazas, lo que originó que se violentara la regulación de concursos y carrera judicial. Además, la institución se renovó del todo, ya que no hay prácticamente juzgadores con experiencia. Los magistrados son jueces que fueron promovidos y los nuevos jueces de distrito son gente que fue nombrada, mayormente, al vapor, sin largos procesos de formación ni de sociabilización.

23 Aunque las resoluciones de amparo directo son los asuntos que consumen mayormente la atención de estos órganos, desde un punto de vista técnico también son competentes para conocer de distintos tipos de recursos de revisión, impedimentos, competencias, quejas, reclamación, revisiones fiscales, así como comunicaciones oficiales.

Finalmente, la existencia del amparo directo o casación ha forzado a que existan más tribunales colegiados (supuestos órganos superiores de segunda instancia) que juzgados de distrito (primera instancia).

El Poder Judicial federal deberá enfrentar todavía un proceso de redimensionamiento en torno a sus relaciones con el fuero común, así como procesos que eleven la calidad de su desempeño sin que se vulnere la eficiencia ya lograda.

2. *La justicia del fuero común*

La justicia local no sólo vivió por muchos años las mismas condiciones descritas de todo el sistema jurisdiccional, sino que además sufrió el peso de la imposición federal. En otras palabras, tuvo que sufrir los efectos del proceso centralizador en dos dimensiones: una política, a través de la cual todos los órganos políticos tuvieron que someterse a la autoridad del Ejecutivo federal, sin excepción y sin atenuantes, y otra dimensión jurídica, mediante la cual la justicia federal se erigió como la estructura superior jerárquica sobre las entidades federativas bajo el argumento de que dentro de los estados operaban criterios personalistas y prácticas corruptas que inhibían el desenvolvimiento de un auténtico sistema de justicia.

Es fundamental comprender que la realidad del siglo XXI es radicalmente distinta a la realidad posrevolucionaria. Sin contar con sistemas políticos y jurídicos perfectamente consolidados, las entidades federativas han hecho esfuerzos históricos sobresalientes para poder contar con formas de organización y procesamiento de sus responsabilidades en todos los ámbitos, incluyendo el jurisdiccional.

Es el amparo directo o de casación el mecanismo de control constitucional a través del cual la justicia federal logró establecer esta superioridad (*véase tabla 1*).²⁴

La existencia de esta subordinación jurisdiccional de los tribunales locales produce distintos efectos en el ordenamiento jurídico y en la organización estatal en su conjunto. Como es fácilmente apreciable, las entidades federativas se ven desprovistas de las instituciones que, auténticamente, resuelven las controversias sobre la aplicación del derecho de manera fi-

²⁴ Los datos del anexo fueron extraídos de Concha, Hugo y Caballero, José A., *op. cit.*, nota 20.

nal, lo que implica una falta de ejercicio autónomo del poder local y una debilidad institucional en su capacidad gubernamental. Quizá mas grave es la debilidad con la que queda estructurada la organización federal en su conjunto, ya que el ámbito local se ve subordinado totalmente a la jurisdicción federal. Un sistema federal parte, ante todo, de una división jurisdiccional. Esto significa que para que se conforme un sistema de distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno se requiere, como primera garantía de todo el sistema, que cada uno de estos niveles de gobierno cuente con autonomía para resolver los conflictos relativos a la aplicación de sus leyes. Cuando esta división no cuenta con una estructura que la haga realidad, el federalismo difícilmente se sostiene como un sistema para: *a)* controlar el ejercicio del poder, y *b)* acercar al gobierno a la ciudadanía.

El amparo judicial, además, ha desprovisto a los poderes judiciales locales de un importante papel político. Éste consiste en poder llegar a ser agentes de transformación social por parte de la ciudadanía. Al no tener la capacidad de dictar, en última instancia, criterios interpretativos del derecho local, ya que los tribunales federales pueden, en cualquier momento, dictar criterios distintos, se impide que la justicia local sea algo más que un intermediario de las instituciones federales. Si a este elemento de subordinación local-federal se le agrega el elemento de subordinación material, esto es, del Poder Judicial a los ejecutivos locales, el resultado ha sido, por muchos años, que las instituciones jurisdiccionales sean un conjunto de instituciones cuyo papel principal es controlar que ningún conflicto social amenace al poder político y su forma centralizada de ejercerse. Es decir, los poderes judiciales se ven impedidos para actuar como agentes de cambio a través de la facultad para cambiar el sentido de las leyes.

Los poderes judiciales locales son instituciones cuya estructura y organización es producto de múltiples variables sociales e históricas. En ese sentido, quienes se han encargado de diseñar estas instituciones suelen tomar en cuenta, entre otras cosas, los modelos existentes en el país o en el extranjero, con el fin de diseñar la institución que mejor satisfaga las necesidades locales. Es común escuchar que el Poder Judicial federal es el modelo que inspira y guía a las instituciones locales. Aun desde una perspectiva teórica, esta afirmación suele obedecer a la falta de información sobre la complejidad de las otras variables involucradas. Entre éstas, podemos mencionar cuestiones relacionadas con la econo-

mía de cada entidad, con los factores políticos, con la naturaleza conflictiva de cada lugar, entre otros.

Lo que esta gama de variables nos indica es que las entidades federativas cuentan con instituciones muy variadas, lejos de conformar un modelo único o uniforme. La reforma judicial federal de 1994 fue, sin duda, fundamental para los procesos de reforma de las entidades federativas pero no como la imposición de un modelo único a seguir, sino simplemente como el detonador de estos procesos de cambio (*véase tabla 2*).

A. Procesos de cambio

Al afirmar que todas las entidades federativas iniciaron procesos de reforma judicial tras la reforma de 1994, es necesario constatar no sólo los elementos que comprendieron dichas reformas sino también la intensidad y velocidades de estos cambios (*véase tabla 3*).

El resultado es un mosaico difícil de ser analizado con moldes uniformes e incluso de ser sometido a ópticas comparativas tradicionales. Saber que una entidad cuenta con un Consejo de la Judicatura y otra no, en realidad no nos dice nada si no se procede a analizar el conjunto de facultades que tiene dicho órgano y cómo son resueltas en la entidad que carece de él. Cada entidad presenta un conjunto de variaciones y de procesos de transformación que se explican en razón a sus propias variables. Entre todos estos elementos hay algunos que es importante destacar, tales como la nueva estructura de gobierno, el aumento de la capacidad instalada, el establecimiento de controles, el aumento presupuestal y de recursos financieros, así como el conjunto de cambios que intentan fortalecer la independencia de las judicaturas.

B. Demanda y capacidad instalada

Un primer aspecto que dirigió o captó los primeros impulsos de los procesos de reforma judicial fue aquel que intentó corregir el deficiente funcionamiento de los poderes judiciales en su aspecto mas visible, es decir, en la incapacidad de respuesta frente a las demandas existentes. El llamado rezago judicial es un aspecto que, aunque tiene muchas aristas, una vez que es analizado con detalle, se erige como el primer obstáculo de los juzgadores en el país.

De esta manera, los poderes judiciales aumentaron su área de intervención simplemente mediante un incremento a su capacidad instalada (véase tabla 4).

De la información con la que se cuenta sabemos que, para el primer semestre de 2000, en el país existían un promedio de 35,072 habitantes por cada juez, sin tomar en cuenta a aquellos de segunda instancia. En cada estado, igualmente, existe un promedio de noventa y nueve juzgados, cuarenta y siete de los cuales son de primera instancia y cincuenta y dos de paz.

Por lo que toca a los jueces de segunda instancia o tribunales de apelación, la relación entre el número de población por cada juzgador cambia radicalmente en comparación con la información anterior (véase tabla 5).

En este caso, en promedio, por cada 186,735 habitantes habrá un magistrado en alguna sala de apelación, sin contar las pocas salas regionales del país, ya que como se mencionó anteriormente, éstas, en ocasiones, funcionan como instancias que desahogan apelaciones interlocutorias y no la apelación en definitiva.

Es importante también contar con la información relativa a la justicia federal (véase tabla 6). Aquí existe un promedio de 230,169 habitantes por cada órgano jurisdiccional.

Los resultados, en todos los casos, nos muestran que el número de juzgadores es muy reducido. No obstante, existen argumentos para justificar la diferencia entre los dos niveles de jueces; es claro que las proporciones que guardan éstos con la población son muy amplias, concluyendo que hay una insuficiencia de capacidad instalada por parte de los poderes judiciales. Esta situación deja a la población frente a la imposibilidad de ver satisfecha una necesidad real de convivencia social. En pocas palabras, las instituciones estatales encargadas de proveer justicia no son suficientes para cubrir la demanda existente. La demanda de justicia, sin embargo, no se acaba con la existencia de estas instituciones jurisdiccionales, ya que la sociedad mexicana cuenta con diversas opciones formales e informales para resolver sus conflictos,²⁵ algunas de las cuales son vistas como necesarias y complementarias a estas instituciones.

25 Un estudio importante en este sentido es el de Gessner, V., *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.

C. *Controles*

A partir de la década de los noventa, se inició el establecimiento generalizado de controles especializados destinados a la fiscalización de diversos aspectos de las labores que desempeñan los funcionarios jurisdiccionales y su personal con el fin de consolidar la creciente reponsabilidad correspondiente a un órgano que aumentaba su independencia y sus recursos. Se puede afirmar que, en términos generales, las legislaturas han aceptado introducir cambios legislativos que aumenten la independencia de los poderes judiciales, esto también debe darse en un marco de instituciones democráticas cuyas acciones sean públicas y sujetas a revisión.

En este sentido, la tendencia seguida por los poderes judiciales fue el establecer mecanismos de control de tipo administrativo, disciplinario y de productividad. Aunque estos controles son ejercidos por una gran variedad de instituciones y bajo la supervisión de diferentes órganos de gobierno, estos controles buscan cumplir con los dos grandes objetivos anteriormente mencionados: mayor eficiencia en las tareas jurisdiccionales y mayor transparencia en estas mismas actividades.²⁶

El establecimiento de estos controles implica una restructuración no sólo organizativa al interior de las instituciones, sino toda una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad al buscar convertir a los poderes judiciales en instituciones responsables frente a la sociedad que buscan un desempeño eficiente y transparente.

Por lo que toca a los llamados controles de tipo administrativo, estos mecanismos buscan introducir una racionalidad democrática en el manejo de los recursos económicos, es decir, hacer público el manejo exacto de los recursos que, siendo también públicos, deben estar sujetos a un estricto manejo y revisión. Cabe aclarar que la publicidad de los recursos no se refiere a su forma de divulgación indiscriminada, sino a llevar mecanismos contables exactos que son eventualmente dados a conocer a las autoridades o actores facultados para ello. La información sobre el manejo presupuestario es considerada información delicada, con justificada razón, por las prioridades que refleja en su asignación, la cual sin ser incorrecta puede ser motivo de tensiones, inconformidades y problemas al interior de la institución.

26 Concha, Hugo y Caballero, José A., *op. cit.*, nota 20.

Como puede desprenderse de los datos que las entidades presentan a este respecto, no hay un modelo o, incluso, algunos modelos establecidos sobre lo que ocurre en las entidades, sino que cada entidad ha establecido los órganos convenientes para llevar a cabo estos controles dependientes de diversos órganos de gobierno (*véase tabla 7*).

Los controles de tipo disciplinario se introdujeron con el objetivo de hacer más responsables a las instituciones jurisdiccionales por sus actos, o de manera más específica, de hacer responsables a los funcionarios judiciales en sus labores. Estos controles implican el establecer una puerta de acceso a quejas, inconformidades y denuncias en contra de funcionarios judiciales y los mecanismos para llevar a cabo las investigaciones correspondientes y su desahogo, a efecto de, eventualmente, establecer sanciones.

La importancia de estos mecanismos salta a la vista de inmediato, ya que son auténticos canales de contacto de los poderes judiciales con la sociedad a la que sirven. En el caso de México, su introducción o perfeccionamiento es una de las características más sólidas para afirmar que las instituciones jurisdiccionales han pasado de ser instituciones “cerradas” y relativamente “irresponsables” frente a la sociedad, a ser instituciones que buscan ser abiertas y responsables en su actuar.

Una vez más, es posible ver que no hay patrones predominantes en la forma institucional u orgánica en que estos controles se llevan a cabo, sino que cada entidad ha buscado y encontrado la combinación de órganos y órganos de gobierno involucrados que mejores resultados les presentan (*véase tabla 8*).

Finalmente, la reestructuración de los poderes judiciales es apreciable también por la introducción o perfeccionamiento de los controles a la productividad. Si la eficiencia ha sido el gran eje promovedor de los procesos de reforma judicial en el país, ésta sólo puede ser verificable a través de información sobre los resultados que los poderes judiciales tienen en su actuar cotidiano. Este es el objetivo que buscan los controles a la productividad, obtener una información precisa sobre lo que las instituciones hacen. Para ello, los controles a la productividad suelen dirigirse a obtener la información del número y tipo de asuntos que entran a los órganos jurisdiccionales, sobre las características de los procesos necesarios para desahogarlos, y sobre el número y tipo de sus salidas.

Por muchos años, el problema más evidente, que no el más relevante, de los poderes judiciales era el gran rezago en sus cargas de trabajo. El

asunto no era menor, ya que se apreciaba, justamente, que una justicia lenta y fuera de tiempo equivalía a una justicia no impartida. El problema, en realidad, es que el rezago es tan sólo la expresión de otros problemas que rodean la tarea de los juzgadores, como falta de recursos, la capacitación, la infraestructura, etcétera. El rezago, precisamente, es el aspecto negativo de la productividad, de ahí la relevancia de saber sus componentes y causas (*véase tabla 9*).

D. *Presupuesto y finanzas*

Una señal inequívoca de los cambios que se han producido al interior de los poderes judiciales locales es el aumento considerable de sus recursos. Estos aumentos provienen de tres fuentes. En primer lugar, un aumento a sus presupuestos, en segundo lugar, la creación en casi todo el país de una ley que regula los fondos para la administración de la justicia, y en tercero y último lugar la adjudicación de fondos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El aumento presupuestal es importante por varias razones. No sólo por la evidente posibilidad de aumentar su infraestructura y su equipamiento y, por ende, su capacidad de respuesta, sino también en la clara posibilidad de contar con más y, sobre todo, mejores recursos humanos. En este sentido, juzgadores mejor pagados y mejor capacitados no sólo brindan un servicio más eficiente, sino que crean condiciones favorables para la existencia de la tan deseada independencia judicial. Además, este aumento refleja un cambio en la percepción del Poder Judicial por parte de los representantes en la legislaturas, lo que de por sí marca una importante y novedosa tendencia a reconfigurar esta relación con el fortalecimiento de los poderes judiciales (*véase tabla 10*).

El “Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia” (aunque dependiendo de cada entidad la denominación tiene variaciones) es un fondo formado con los recursos provenientes de todas las multas, fianzas y depósitos que se generan en los juicios. Estos recursos son administrados por los propios poderes judiciales. La inversión de las cantidades ingresadas al fondo genera una suma importante de intereses. Los poderes judiciales emplean estas sumas para atender diversas necesidades. Los fondos suelen estar reglamentados por una ley orgánica que establece los mecanismos necesarios para controlar su administración y dar transparencia a sus asignaciones. En términos generales, los montos prove-

nientes del fondo se destinan a aumentar o mejorar los inmuebles de los tribunales, aumentar o mejorar los equipos y a fortalecer las percepciones económicas del personal. Los fondos presentan un reto a las habilidades administrativas y gerenciales de las instituciones judiciales, quienes no sólo tienen que rendir cuentas claras del manejo del mismo, sino que deben optimizar su uso (*véase tabla 11*).

Finalmente, existe una tercera fuente de ingresos, que es la que se obtiene del “Sistema Nacional de Seguridad Pública”. El Sistema fue creado en 1998 por el gobierno federal, como una de las medidas para mejorar la procuración y administración de justicia en todo el país. Si bien esta asistencia no es tan cuantiosa como las anteriores ni tan cierta para todas las entidades, ya que se otorga con cierto grado de discrecionalidad por parte del gobierno federal.²⁷ Los usos para los que se destinan los fondos provenientes de esta ayuda varían de entidad a entidad, pero genéricamente son para instalaciones, equipo y capacitación. Todo uso se autoriza previo a la ayuda otorgada.

Un cambio muy significativo en relación con las finanzas de estas instituciones es el relacionado con su administración. Aunque de manera muy diversa, y con distintos mecanismos y órganos, la gran mayoría de los poderes judiciales estatales ha asumido un control total de la administración de sus recursos a través de los mecanismos de control mencionados en el inciso anterior. Hasta hace pocos años, casi todos los poderes judiciales dependían del manejo del Poder Ejecutivo.

E. *Independencia*

La independencia judicial es, como ya mencionamos, un factor clave para el papel que tiene que desempeñar la judicatura en un régimen democrático. Ésta ha tenido avances muy notorios en los últimos años en todo el país, abarcando multiplicidad de factores como son nombramientos, sueldos, inamovilidad, capacitación, infraestructura, relaciones con otros órganos, ejecución y consignaciones, pero en términos generales se trata de un área que, de manera distinta, aún tiene amplísimos espacios de trabajo y mejoría.

²⁷ La secretaría técnica del sistema nacional de seguridad pública es un órgano de la Secretaría de Gobernación.

Las relaciones con el Poder Ejecutivo siguen siendo muy complejas, y la variación de cambio que se presenta en el país no lo es menos. Aunque han existido múltiples cambios en lo que toca a la independencia de estos poderes, siguen existiendo muchos mecanismos que doblegan a las instituciones judiciales frente a los ejecutivos estatales. En materia criminal, la estructura del juicio en México presupone, necesariamente, una estrechísima colaboración entre el órgano que investiga la comisión de los delitos (Ministerio Público) e instruye la primera parte del procedimiento, y el juzgador. En algunas entidades, los procuradores de justicia (cabeza jerárquica del Ministerio Público, órgano encargado de la procuración de justicia) han adquirido cierta autonomía producto de una depuración del proceso de su nombramiento. De esta manera, los procuradores son propuestos por el gobernador y el Poder Legislativo los confirma. La autonomía del procurador fortalece indirectamente la independencia del Poder Judicial, en tanto que garantiza que el proceso penal se desarrolle con independencia de presiones políticas. No obstante, este proceso es todavía incipiente.

La capacitación y formación profesional de los integrantes de los órganos de procuración de justicia es un tema pendiente que incide directamente en la calidad de los juicios penales en México. El juez penal recibe los expedientes integrados por estas personas, y el eventual desarrollo del proceso depende directamente de la calidad de estos expedientes.

Otra área clave de cooperación con los ejecutivos estatales es lo correspondiente a la ejecución de las sentencias civiles. Tal y como sucede en muchos de los Estados contemporáneos, los poderes judiciales carecen de órganos de coacción, por lo que requieren del auxilio de la fuerza pública que está a disposición de los ejecutivos. En México, esta cooperación ha generado problemas cuando la ejecución de sentencias atañe a grupos u organizaciones con intereses políticos. Todavía en este campo, la justicia no es respetada por muchos sectores de la sociedad y del Estado como una actividad imparcial y neutra que debe de estar por encima de los intereses de los actores políticos.

Los poderes judiciales de las entidades han iniciado importantes proyectos destinados a mejorar la calidad de sus recursos humanos, tanto en sus procesos de selección, a través de concursos de oposición, como mediante programas ambiciosos de educación continua y capacitación.

Por lo que respecta a los procesos de selección, los concursos de oposición son cada vez más comunes. Los poderes judiciales optan en estos casos por dos vías: el concurso cerrado, al que únicamente puede acceder el propio personal perteneciente al Poder Judicial, como una forma de crear la carrera judicial y el ascenso en la institución. Por otra parte, el concurso abierto es una convocatoria a toda la sociedad para ingresar al Poder Judicial. En varias entidades existe una combinación de ambos procedimientos. Uno para generar la incorporación de nuevos cuadros en las plazas más bajas del escalafón judicial, y otro para consolidar la propia carrera. Los mecanismos internos para llevar a cabo las convocatorias, el diseño y aplicación de los exámenes es diverso. Mientras que en algunas entidades se puede apreciar una gran sofisticación en estos procesos, en otros son todavía muy incipientes.

Generalmente, los exámenes o concursos de oposición se componen de tres fases. La primera, consistente en un examen general de conocimientos jurídicos. Una segunda que consiste en un examen de conocimientos prácticos, dividido normalmente en dos partes: un examen escrito sobre un caso, y una defensa oral frente a los magistrados o los miembros más preparados del propio Poder Judicial. La tercera fase, la menos visible para un observador externo, es la consistente en el estudio del expediente personal del aspirante. Desafortunadamente, es aquí donde todavía llegan a tener prioridad elementos ajenos a la preparación y capacidad intelectual y profesional de los aspirantes para la toma de la decisión.

Aun cuando el clientelismo es una práctica lógica en una institución que ha permanecido relativamente cerrada, aquella que busque la eficiencia está obligada a desterrar semejante práctica. Hoy en día, los poderes judiciales han avanzado mucho en el perfeccionamiento del servicio que producen, pero difícilmente se han consolidado como instituciones abiertas donde los intereses personales y las influencias no tienen importancia. En muchos de estos órganos todavía es posible encontrar familias enteras que se desempeñan en distintas posiciones y juzgados de un Poder Judicial.

Por lo que toca al nombramiento del titular del Poder Judicial, el presidente del Tribunal Superior de Justicia suele ser designado por los que, formalmente, son sus pares: los magistrados del tribunal. Sin embargo, en la realidad, los presidentes son nombrados magistrados, pero en el entendido de que ocuparán el cargo de presidentes. Este hecho es

lógico, ya que el presidente del Tribunal dedica la gran mayoría de su tiempo a asuntos de tipo político, protocolario y administrativo (como titular del pleno o del consejo). Su nombramiento *de facto* por el poder político es relevante para entender la falta de consolidación de la independencia judicial.

Los magistrados que forman salas, unitarias o colegiadas, de apelación son nombrados generalmente por un proceso que involucra tanto a los poderes ejecutivos como a las legislaturas. Comúnmente, estos magistrados son propuestos (individualmente o en ternas) por el Ejecutivo y ratificados por las legislaturas.

La creación de institutos de capacitación entre los poderes judiciales es una práctica cada vez más común. En muchos casos, los institutos son el resultado de proyectos muy ambiciosos de capacitación. Sin embargo, esta realidad difícilmente se comprueba en todo el país. Quizá, la regla es la existencia de institutos o centros de capacitación (la denominación varía mucho) pero con la mínima capacidad operativa. Es simbólico que, incluso, en el Estado de México se ha instaurado el requisito de que todo el personal judicial debe de cursar un programa de especialización judicial, así como la maestría en derecho judicial.

La gran mayoría de los estados no ha podido realizar este objetivo 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.

V. CONCLUSIONES. LA JUSTICIA Y LA REFORMA DEL ESTADO

Este trabajo ha querido exponer, brevemente, la profunda relación que existen entre la tarea de administrar justicia y la democracia contemporánea. En estas líneas se ha intentado aportar algunos elementos para entender porqué el siglo XXI será el siglo del Poder Judicial en México, ya que nuestro proceso de liberalización económica y política exige contar con instituciones encargadas de administrar justicia fuertes y activas. Los límites a esta acción son los connaturales a nuestra concepción y utilización de las normas jurídicas en las interacciones sociales.

Un rápido panorama de la justicia en México debe de presentar virtudes y defectos, es decir, los aspectos que se han mejorado y aquellos que

aún faltan por mejorar. Las instituciones jurisdiccionales que existen en el país prácticamente no se parecen, desde una perspectiva general, a las que existían hace apenas diez o quince años. Los cambios han sido muchos y muy intensos. Esto, sin embargo, no quiere decir que los poderes judiciales han logrado dejar atrás su merecida fama de instituciones marginales y de poca efectividad en su quehacer. Apenas han iniciado un redimensionamiento. Las posibilidades de que se conviertan plenamente en uno de los principales actores del juego democrático son grandes, pero no están garantizadas.

Muchos son los cambios y ajustes que las instituciones jurisdiccionales deben de realizar. Asumido el creciente número de áreas donde el Poder Judicial se ve cada vez más forzado a intervenir, éste debe tener la capacidad de respuesta. Un Poder Judicial eficiente, independiente y accesible debe de ser una institución de grandes fortalezas. Debe contar con recursos materiales y humanos suficientes, con infraestructura y equipo, pero sobre todo con juzgadores de sólida formación y con gran capacidad en su desempeño.

Sin embargo, el cambio mas importante sólo se logrará cuando este conjunto de factores se haya integrado y los poderes judiciales se vean a sí mismos como un papel social distinto. Los poderes judiciales deben ser ejes en la creación y difusión de una cultura legal en sociedades que se han caracterizado por no creer en las normas jurídicas como mecanismos de cambio social. Lograr esto no es asunto de los legisladores cambiando las leyes que regulan la estructura y funcionamiento de las instituciones. Se trata de un cambio de conciencia por parte de los protagonistas, de todas aquellas mujeres y hombres en el país que tienen la importante labor de decidir el sentido de nuestra convivencia y nuestras relaciones. No lograr un cambio de esta magnitud significaría abandonar toda posibilidad de convertirnos en una sociedad justa, y una sociedad que no cuenta con la protección efectiva y real de sus libertades no puede ser una sociedad democrática.

VI. ANEXO

Tabla 1. AMPARO DIRECTO*

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Directos</i>	<i>Indirectos</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	413	156	569
Baja California	963	—	1163
Baja California Sur	134	41	175
Campeche	963	—	340
Chiapas	1030	146	1176
Chihuahua	1329	389	1718
Coahuila de Zaragoza	963	—	315
Colima	79	—	—
Distrito Federal	—	—	—
Durango	963	—	322
Guanajuato	2887	512	3399
Guerrero	963	—	341
Hidalgo	421	290	711
Jalisco	963	1786	—
México	963	—	4652
Michoacán	1888	420	2308
Morelos	963	—	699
Nayarit	425	107	532
Nuevo León	963	—	—
Oaxaca	660	299	959
Puebla	2062	387	2449
Querétaro	1147	279	1426
Quintana Roo	963	—	166
San Luis Potosí	688	—	—
Sinaloa	963	—	770
Sonora	744	—	—
Tabasco	991	213	1204
Tamaulipas	963	—	936
Tlaxcala	963	—	297
Veracruz	679	548	1227
Yucatán	789	4338	5127
Zacatecas	963	—	536
<i>Promedio</i>	962.8387097		
<i>Totales</i>	29848		

* Fuente: Concha, Hugo y Caballero, José A., *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un enfoque institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en prensa.

Tabla 2. INFLUENCIA DEL MODELO FEDERAL EN LOS MODELOS LOCALES DE INSTITUCIONES JURISDICCIONALES

Modelo federal	<i>Consejo</i>	<i>Pleno</i>			<i>Presidente Consejo</i>	<i>Contraloría</i>	<i>Visitaduría del Consejo</i>	<i>Instituto de capacitación</i>	<i>Unidad de estadística</i>	<i>Biblioteca</i>
	<i>Subordinación al Pleno</i>	<i>Administración</i>	<i>Disciplina</i>	<i>Jurisdiccional</i>						
Aguascalientes	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Baja California	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Baja California Sur	—	Sí	Sí	Sí	—	No	—	Sí	Sí	Sí
Campeche	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí	—	Sí	No	Sí
Chiapas	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí	—	Sí	No	Sí
Chihuahua	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí	—	Sí	Sí	Sí
Coahuila	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Colima	—	Sí	Sí	Sí	—	No	—	Sí	No	Sí
Distrito Federal	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Durango	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Guerrero	—	Sí	Sí	Sí	—	No	—	Sí	No	Sí
Hidalgo	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí	—	Sí	Sí	Sí
Jalisco	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
México	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Michoacán	—	Sí	Sí	Sí	—	No	—	Sí	No	Sí
Morelos	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Nayarit	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Nuevo León	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí	—	Sí	Sí	Sí

Tabla 2. INFLUENCIA DEL MODELO FEDERAL EN LOS MODELOS LOCALES DE INSTITUCIONES JURISDICCIONALES (continuación)

Modelo federal	<i>Consejo</i>	<i>Pleno</i>			<i>Presidente Consejo</i>	<i>Contraloría</i>	<i>Visitaduría del Consejo</i>	<i>Instituto de capacitación</i>	<i>Unidad de estadística</i>	<i>Biblioteca</i>
	Subordinación al Pleno	Administración	Disciplina	Jurisdiccional						
Puebla	—	Sí	Sí	Sí	—	No	—	No	No	Sí
Querétaro	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Quintana Roo	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí	—	Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí	—	No	No	No
Sinaloa	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Sonora	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Tabasco	—	Sí	Sí	Sí	—	No	—	Sí	Sí	Sí
Tamaulipas	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí	—	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí	—	No	No	Sí
Veracruz	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Yucatán	—	Sí	Sí	Sí	—	Sí	—	Sí	No	Sí
Zacatecas	—	Sí	Sí	Sí	—	No	—	No	No	Sí

Tabla 3. ÚLTIMAS REFORMAS A CONSTITUCIONES Y LEYES
ORGÁNICAS LOCALES (HASTA ABRIL DE 1999)

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>LOPJ</i>
Agascalientes	19 de septiembre de 1999	19 de septiembre de 1999
Baja California	15 de enero de 1999	17 de septiembre de 1999
Baja California Sur	6 de abril de 1999	6 de abril de 1999
Campeche	28 de septiembre de 1999	4 de junio de 1999
Chiapas	17 de junio de 1999	25 de marzo de 1998
Chihuahua	31 de diciembre de 1983	5 de agosto de 1998
Coahuila	28 de junio de 1996	5 de diciembre de 1997
Colima	12 de febrero de 1997	26 de agosto de 1995
Distrito Federal	4 de diciembre de 1997	7 de febrero de 1996
Durango	27 de mayo de 1997	22 de julio de 1997
Guanajuato	24 de diciembre de 1996	1 de abril de 1997
Guerrero	29 de enero de 1998	8 de septiembre de 1992
Hidalgo	9 de mayo de 1998	12 de enero de 1998
Jalisco	28 de abril de 1997	10 de enero de 1998
México	2 de octubre de 1998	13 de septimebre de 1996
Michoacán	26 de marzo de 1998	12 de octubre de 1995
Morelos	28 de agosto de 1998	12 de abril de 1995
Nayarit	17 de octubre de 1998	26 de abril de 1995
Nuevo León	23 de noviembre de 1998	8 de febrero de 1999
Oaxaca	20 de septiembre de 1999	3 de febrero de 1992
Puebla	14 de febrero de 1997	4 de febrero de 1992
Querétaro	19 de septiembre de 1997	17 de diciembre de 1999
Quintana Roo	3 de noviembre de 1992	17 de marzo de 1995
San Luis Potosí	29 de septiembre de 1999	25 de diciembre de 1996
Sinaloa	2 de septiembre de 1994	26 de abril de 1995
Sonora	16 de diciembre de 1996	19 de noviembre de 1996
Tabasco	19 de marzo de 1997	8 de agosto de 1998
Tamaulipas	25 de octubre de 1997	10 de junio de 1995
Tlaxcala	1 de enero de 1992	4 de febrero de 1998
Veracruz	3 de febrero de 2000	22 de septiembre de 1998
Yucatán	21 de diciembre de 1988	12 de enero de 1996
Zacatecas	25 de mayo de 1999	18 de septiembre de 1998

Tabla 4. CAPACIDAD INSTALADA, JUECES DE PAZ Y DE PRIMERA INSTANCIA*

<i>Entidad federativa</i>	<i>Jueces de paz</i>	<i>Jueces municipales</i>	<i>Jueces menores</i>	<i>Jueces de 1a. instancia</i>	<i>Total de jueces (por estado)**</i>	<i>Población total***</i>	<i>Habitantes por juez</i>
Aguascalientes	0	0	7	18	25	943,506	37,740
Baja California	1	0	0	42	43	2,487,700	57,853
Baja California Sur	0	0	2	15	17	423,516	24,913
Campeche	0	0	8	26	34	689,656	20,284
Chiapas	19	0	0	45	64	3,920,515	61,258
Chihuahua	105	0	55	65	225	3,047,867	13,546
Coahuila	0	0	9	45	54	2,295,808	42,515
Colima	7	0	0	16	23	540,679	23,508
Distrito Federal	68	0	0	190	258	8,591,309	33,300
Durango	0	31	0	37	68	1,445,922	21,264
Guanajuato	0	0	154	73	227	4,656,761	20,514
Guerrero	79	0	0	56	135	3,075,083	22,778
Hidalgo	0	0	0	26	26	2,231,392	85,823
Jalisco	62	0	59	39	160	6,321,278	39,508
México	0	0	74	125	199	13,083,359	65,746
Michoacán	0	114	0	64	178	3,979,177	22,355
Morelos	0	0	12	25	37	1,552,878	41,970
Nayarit	0	0	0	31	31	919,739	29,669
Nuevo León	0	0	8	43	51	3,826,240	75,024

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

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

*** Datos del INEGI, 2000.

Tabla 4. CAPACIDAD INSTALADA, JUECES DE PAZ Y DE PRIMERA INSTANCIA (continuación)*

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Jueces de paz</i>	<i>Jueces municipales</i>	<i>Jueces menores</i>	<i>Jueces de Ia. instancia</i>	<i>Total de jueces (por estado)**</i>	<i>Población total***</i>	<i>Habitantes por juez</i>
Oaxaca	0	0	0	68	68	3,432,180	50,473
Puebla	0	0	216	54	270	5,070,346	18,779
Querétaro	0	17	0	26	43	1,402,010	32,605
Quintana Roo	1	0	3	19	23	873,804	37,991
San Luis Potosí	0	0	48	36	84	2,296,363	27,338
Sinaloa	0	0	0	53	53	2,534,835	47,827
Sonora	0	0	75	43	118	2,213,370	18,757
Tabasco	20	0	0	47	67	1,889,367	28,200
Tamaulipas	0	0	48	49	97	2,747,114	28,321
Tlaxcala	60	0	7	15	82	961,912	11,731
Veracruz	198	0	22	52	272	6,901,111	25,372
Yucatán	96	0	0	19	115	1,655,707	14,397
Zacatecas	0	0	0	33	33	1,351,207	40,946
Totales	716	162	807	1,495	3,180	97,361,711	

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

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

*** Datos del INEGI, 2000.

Tabla 5. CAPACIDAD INSTALADA, MAGISTRADOS, SALAS DE APELACIÓN Y SALAS REGIONALES*

<i>Entidad federativa</i>	<i>Total de Magistrados</i>	<i>Número de salas</i>	<i>Salas regionales</i>	<i>Problación total**</i>	<i>Habitantes por magistrado***</i>
Aguascalientes	7	7	0	943,506	134,787
Baja California	13	13	0	2,487,700	191,362
Baja California Sur	7	7	0	423,516	60,502
Campeche	11	11	0	689,656	62,696
Chiapas	21	8	6	3,920,515	186,691
Chihuahua	14	14	0	3,047,867	217,705
Coahuila	11	2	4	2,295,808	208,710
Colima	10	3	0	540,679	54,068
Distrito Federal	57	57	0	8,591,309	150,725
Durango	8	8	0	1,445,922	180,740
Guanajuato	19	19	0	4,656,761	245,093
Guerrero	22	6	2	3,075,083	139,777
Hidalgo	13	4	0	2,231,392	171,646
Jalisco	25	25	0	6,321,278	252,851
México	37	37	8	13,083,359	353,604
Michoacán	16	16	0	3,979,177	248,699
Morelos	16	16	0	1,552,878	97,055
Nayarit	7	7	0	919,739	131,391
Nuevo León	9	9	0	3,826,240	425,138
Oaxaca	21	21	0	3,432,180	163,437
Puebla	16	16	0	5,070,346	316,897
Querétaro	10	3	0	1,402,010	140,201
Quintana Roo	8	8	1	873,804	109,226
San Luis Potosí	13	13	0	2,296,363	176,643
Sinaloa	11	11	3	2,534,835	230,440
Sonora	16	5	4	2,213,370	138,336
Tabasco	16	16	0	1,889,367	118,085
Tamaulipas	9	8	0	2,747,114	305,235
Tlaxcala	7	7	0	961,912	137,416
Veracruz	28	11	3	6,901,111	246,468
Yucatán	6	2	0	1,655,707	275,951
Zacatecas	13	4	0	1,351,207	103,939
<i>Totales (en el país)</i>	497	17	31	97,361,711	—

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

** Datos del INEGI, 2000.

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

Tabla 6. CAPACIDAD INSTALADA DE PODER JUDICIAL
FEDERAL

<i>Número de circuito</i>	<i>Tribunales colegiados</i>	<i>Tribunales unitarios</i>	<i>Juzgados de distrito</i>
I. Distrito Federal	44	6	40
II. Estado de México	8	3	13
III. Jalisco/Colima	10	3	18
IV. Nuevo León	8	2	7
V. Sonora	3	4	10
VI. Puebla/Tlaxcala	10	1	8
VII. Veracruz	7	1	8
VIII. Coahuila	3	2	6
IX. San Luis Potosí	2	1	4
X. Tabasco/Veracruz	3	2	5
XI. Michoacán	3	2	7
XII. Sinaloa	5	3	10
XIII. Oaxaca	3	2	7
XIV. Yucatán/Campeche/Q. Roo	3	2	8
XV. Baja California/Sonora	3	5	12
XVI. Guanajuato	5	2	6
XVII. Chihuahua	3	3	7
XVIII. Morelos	2	1	4
XIX. Tamaulipas	4	4	11
XX. Chiapas	3	2	6
XXI. Guerrero	4	2	6
XXII. Querétaro/Hidalgo	4	1	4
XXIII. Zacatecas/Aguascalientes	3	1	5
XXIV. Tepic	1	1	2
XXV. Durango	1	1	3
XXVI. Baja California Sur	1	1	2
<i>Total</i>	<i>146</i>	<i>58</i>	<i>219</i>

Total de órganos: 423

Tabla 7. ÓRGANOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Consejo</i>	<i>Oficialía mayor</i>	<i>Contraloría</i>	<i>Tesorería</i>	<i>Oficina de fondo auxiliar</i>	<i>Unidad de recursos materiales</i>	<i>Unidad de recursos humanos</i>
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Baja California	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Baja California Sur	No	Sí	No	No	Dirección de finanzas y fondo auxiliar	No	Dirección
Campeche	No	Sí	Sí	No	Consejo técnico	Sí	Sí
Chiapas	No	Sí	Sí	No	No	Departamento	Departamento
Chihuahua	No	No	Departamento de evaluación y control	No	Departamento	No	No
Coahuila	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No
Colima	No	No	No	No	No	No	No
Distrito Federal	Sí	No	Dirección general de administración	No	No	No	No
Durango	Sí	No	No	No	Dirección	No	No
Guanajuato	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Guerrero	No	No	Dirección administrativa	No	Consejo de administración	No	No
Hidalgo	No	Sí	Sí	No	No	No	No

Tabla 7. ÓRGANOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO (continuación)

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Consejo</i>	<i>Oficialía mayor</i>	<i>Contraloría</i>	<i>Tesorería</i>	<i>Oficina de fondo auxiliar</i>	<i>Unidad de recursos materiales</i>	<i>Unidad de recursos humanos</i>
Jalisco	Sí	Sí	Dirección de contraloría, auditoría interna y control patrimonial	No	No	Dirección de administración, recursos humanos, materiales y servicios generales	Dirección de administración, recursos humanos, materiales y servicios generales
México	Sí	Sí	Dirección de la contraloría interna	No	Dirección de administración y del fondo auxiliar	No	No
Michoacán	No	Sí	No	No	Dirección administrativa y del fondo auxiliar	No	No
Morelos	Sí	No	Dirección de la contraloría interna	No	No	No	No
Nayarit	Sí	No	Secretaría de administración	No	No	No	No
Nuevo León	Sí	No	Órgano de administración	Sí	No	No	No

Tabla 7. ÓRGANOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO (continuación)

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Consejo</i>	<i>Oficialía mayor</i>	<i>Contraloría</i>	<i>Tesorería</i>	<i>Oficina de fondo auxiliar</i>	<i>Unidad de recursos materiales</i>	<i>Unidad de recursos humanos</i>
Oaxaca	No	No	Sí	No	Dirección de finanzas	Dirección de administración	Dirección de administración
Puebla	No	Sí	No	No	No	No	No
Querétaro	Sí	Sí	Sí	No	Dirección de contabilidad y finanzas	No	No
Quintana Roo	No	Sí	Sí	Dirección de recursos financieros	Dirección	Dirección de servicios generales	Dirección de recursos humanos
San Luis Potosí	No	Sí	Sí	No	Comisión de presupuesto y administración	No	No
Sinaloa	Sí	No	No	No	No	No	No
Sonora	Sí	Sí	Sí	No	No	Dirección de recursos humanos y materiales	Dirección de recursos humanos y materiales
Tabasco	No	Sí	No	Sí	No	No	No
Tamaulipas	No	No	Sí	No	Dirección de administración	No	No
Tlaxcala	No	Sí	Sí	Sí	No	Departamento	Departamento

Tabla 7. ÓRGANOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO (continuación)

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Consejo</i>	<i>Oficialía mayor</i>	<i>Contraloría</i>	<i>Tesorería</i>	<i>Oficina de fondo auxiliar</i>	<i>Unidad de recursos materiales</i>	<i>Unidad de recursos humanos</i>
Veracruz	Sí	No	Sí	No	No	Dirección de administración y de personal	Dirección de administración y de personal
Yucatán	No	No	Unidad de administración del presupuesto	No	Unidad de administración del presupuesto	No	No
Zacatecas	No	Sí	No	No	No	No	No
<i>Totales positivos</i>	<i>15</i>	<i>17</i>	<i>23</i>	<i>4</i>	<i>14</i>	<i>8</i>	<i>9</i>

Tabla 8. ÓRGANOS DE CONTROL DISCIPLINARIO

<i>Entidad federativa</i>	<i>Consejo</i>	<i>Visitaduría</i>	<i>Pleno. Secretaría de Acuerdos</i>	<i>Presidencia</i>
Agascalientes	Sí	Magistrados vi- sitadores	No	No
Baja California	Sí	Sí	Sí	No
Baja California Sur	No	No	No	Sí
Campeche	No	Jueces y magis- trados visitadores	No	No
Chiapas	No	No	No	No
Chihuahua	No	No	Sí	Sí
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	No	Magistrados vi- sitadores	No	No
Distrito Federal	Sí	No	No	No
Durango	Sí	Sí	No	Sí
Guanajuato	Sí	No	No	No
Guerrero	No	Magistrados vi- sitadores	No	Sí
Hidalgo	No	No	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sí	No	No
México	Sí	No	No	No
Michoacán	No	No	No	No
Morelos	Sí	Magistrados vi- sitadores	No	No
Nayarit	Sí	Sí	No	No
Nuevo León	Sí	Sí	No	No
Oaxaca	No	Sí	No	Sí
Puebla	No	No	No	Sí
Querétaro	Sí	No	No	Sí
Quintana Roo	No	Magistrados vi- sitadores	No	Sí
San Luis Potosí	No	No	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	No
Tabasco	No	No	No	No
Tamaulipas	No	No	No	No
Tlaxcala	No	No	No	Sí
Veracruz	Sí	Sí	No	Sí
Yucatán	No	Magistrados vi- sitadores	No	Sí
Zacatecas	No	Magistrados vi- sitadores	No	No
<i>Totales positivos</i>	<i>15</i>	<i>18</i>	<i>4</i>	<i>13</i>

Tabla 9. ÓRGANOS DE CONTROL A LA PRODUCTIVIDAD

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

Tabla 10. PRESUPUESTOS DE 1999 Y 2000.
PORCENTAJE DE INCREMENTO

<i>Presupuestos Oficial Mayor</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Incremento porcentual (%)</i>
Aguascalientes	52,400,000	65,000,000	24.04
Baja California	No sabe	180,000,000	—
Baja California Sur	—	38,000,000	—
Campeche	42,797,933.97*	56,588,568***	32.22
Chiapas	No sabe	128,324,164	—
Chihuahua	185,000,000	240,000,000	29.72
Coahuila	101,000,000	229,000,000	126.73
Colima	25,351,482	37,200,000	46.73
Distrito Federal	1,037,000**	1,150,000	10.89
Durango	30,871,272	47,779,165	54.76
Guanajuato	208,000,000	287,000,000	37.98
Guerrero	70,000,000	108,000,000	54.28
Hidalgo	53,741,065	67,621,719	25.82
Jalisco	No sabe	103,810,000	—
México	372,000,000	428,000,000	29.56
Michoacán	66,339,862	79,079,525	19.20
Morelos	74,937,000	89,976,000	20.06
Nayarit	34,079,982.14	39,099,327	14.72
Nuevo León	120,000,000	168,000,000	40.00+
Oaxaca	76,000,000	102,000,000	34.21
Puebla	89,176,720	—	—
Querétaro	86,400,000	132,260,000	53.07
Quintana Roo	43,098,000	59,434,000	37.90
San Luis Potosí	123,639,785	163,611,082	32.32
Sinaloa	78,393,699	92,946,294	18.56
Sonora	108,000,000	134,000,000	24.07
Tabasco	97,102,924	114,450,000	17.86
Tamaulipas	49,900,000	129,000,000	158.51
Tlaxcala	33,000,000	46,000,000	39.39
Veracruz	—	150,000,000	—
Yucatán	33,255,297	44,094,691	32.59
Zacatecas	44,619,275	59,000,000	32.22

* En 1998.

** En 1995.

*** En 1999.

+ Equivalente al 28%

Tabla 11. FONDO AUXILIAR PARA LA ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

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

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BICKEL, A. M., *The Morality of Consent*, New Haven, Yale University Press, 1975.
- BRIGHAM, J., *The Cult of the Court*, Filadelfia, Temple University Press, 1987.
- CHAYES, A., "The Role of the Judge in Public Law Litigation", *Harvard Law Review*, vol. 89, núm. 7, 1976.
- CONCHA, Hugo A. y CABALLERO, José A., *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en prensa.
- COSSÍO DÍAZ, J. R., *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- ELSTER, J. (ed.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- ELY, J. H., *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.
- FEELEY, M. y E. R., *Judicial Policy Making and The Modern State. How the Courts Reformed America's Prisons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "The Impact of Globalization on the Reform of the State and the Law in Latin America", *Houston Journal of International Law*, vol. 19, núm. 3, 1997.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, J. R., *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- FUENTES HERNÁNDEZ, A. (ed.), *Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*, Bogotá, Colombia, Corporación Excelencia en la Justicia, 1999.
- GALANTER, Marc, "The Radiating Effects of Courts", en BOYUM, Keit D. y MATHER, Lynn, *Empirical Theories of Courts*, Nueva York, Longman, 1983.
- GARAPON, Antoine, *Le Gardien Des Promesses. Justice Et Democratie*, París, Editions Odile Jacob, 1996.
- GESSNER, V., *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P., *La democracia en México*, México, Era, 1979.

- GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patrizia, *Los jueces y la política*, México, Taurus, 1999.
- MCCANN, M., “How the Supreme Court Matters in American Politics: New Institutional Perspectives”, en C. C. y GILLMAN, H., *The Supreme Court and American Politics: New Institutional Approaches*, Kansas, University of Kansas Press, 1998.
- SHAPIRO, M., *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.
- VARIOS AUTORES, “Liberalismo contra democracia” y “Recent Judicial Reform in Mexico”, 1919-1936, *Harvard Law Review*, vol. 108, junio de 1995.
- ZEMANS, F. K., “Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System”, *American Political Science Review*, vol. 77, 1983.